

**Академия Управления при Президенте
Кыргызской Республики**

Фонд Ханса Зайделя

Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике

Издание 2-е, дополненное и переработанное

Бишкек -2006

Содержание

Введение

Раздел 1. Система местного самоуправления и его законодательная основа

Компетенция местного самоуправления

Раздел 2. Экономические основы местного самоуправления

*Муниципальная собственность
как экономическая категория*

*Ведение учета и Реестра объектов
муниципальной собственности*

*Компетенция органов МСУ по управлению
муниципальной собственностью.*

Раздел 3. Экономическая деятельность органов местного самоуправления

Методы управления муниципальной собственностью

Право собственности и ограниченные вещные права

Аренда и арендные отношения

Приватизация объектов муниципальной собственности

Страхование

Порядок передачи муниципального имущества в залог.

*Создание муниципальных предприятий
и некоммерческих организаций.*

*Участие населения в процессах управления
муниципальной собственностью*

*Управление акциями акционерных обществ,
принадлежащие органам местного самоуправления*

Муниципальный заказ

**Раздел 4. муниципальное хозяйство и земля –
ресурс развития органов МСУ**

Управление муниципальными землями

Фонд перераспределения сельхозугодий

Механизм управления муниципальными землями

Стоимость и методы оценки

*Компетенция органов МСУ в управлении
муниципальными землями*

Раздел 5. Защита права муниципальной собственности.

**Раздел 6. Концепция развития муниципальной
собственности в Кыргызстане**

Приложения

Использованная литература

Введение

В условиях рыночной экономики для эффективного управления и развития местного самоуправления требуются немалые усилия государственных органов власти по изменению взглядов на саму природу местного самоуправления, власти наиболее всего приближенного к народу. То, что местное самоуправление признано институтом власти, следует из статьи 1 Конституции Кыргызской Республики в редакции от 18 февраля 2003 года.

Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно, через систему государственных органов и органов местного самоуправления, на основе настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики.

Местное самоуправление, как один из важных элементов государственного устройства Кыргызстана, одновременно является и уровнем власти народа и формой самоорганизации населения. Вопрос эффективности управления – основной вопрос в реформе местного самоуправления и, в первую очередь, в организационной и финансово-экономической самостоятельности городов, поселков и сел в проведении местной политики и решения вопросов местного значения.

Организационная самостоятельность местного самоуправления обеспечивается тем, что функции органов местного самоуправления и органов государственной власти разграничены. Детальное рассмотрение разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления выходят за рамки рассматриваемой темы. Эти вопросы будут обозначены лишь для лучшего осмысления и понимания системы местного самоуправления и ее экономических основ.

Одной из причин низкой результативности экономических реформ в местном самоуправлении заключено в недостаточно продуманном проведении преобразований в сфере собственности – государственной и муниципальной. Отношения собственности являются центральной проблемой в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Экономическая самостоятельность органов местного самоуправления основана на праве, по своему усмотрению, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью.

Поэтому при рассмотрении экономических основ местного самоуправления *муниципальной собственности*, как экономической категории, отводится особое место. Доходы от экономической деятельности органов местного самоуправления напрямую зависят от эффективности использования муниципального имущества. Но на практике муниципальное

имущество, в частности, недвижимость еще не в полной мере рассматривается органами местного самоуправления как стратегический актив, которым необходимо квалифицированно управлять для увеличения доходов.

Вопросы местного значения, отнесенные законодательством Кыргызской Республики к функциям органов местного самоуправления, на практике, финансируются не в полном объеме. Особенно в тяжелом финансовом положении находятся города районного значения, где львиная доля городского бюджета составляют расходы на образование и здравоохранение и только незначительная часть местного бюджета (порядка 5-10%) предусмотрены на городские нужды.

В связи с этим, в настоящее время, особенно актуальными становятся вопросы экономической деятельности местного самоуправления, т.к. только доходы за счет эффективного использования муниципального имущества позволяют поддерживать городскую инфраструктуру и оказывать соответствующие услуги жителям.

Настоящее Учебное Пособие направлено на повышение знаний и управленческих навыков руководителей органов местного самоуправления, муниципальных служащих, депутатов местных кенешей и студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление» экономическим основам местного самоуправления, владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом.

Материалы Учебного Пособия изложены в следующей последовательности: сначала рассматриваются функции местного самоуправления, а затем - материальные ресурсы, обеспечивающие выполнение этих функций.

В первом разделе освещаются вопросы местного самоуправления как системы власти и управления на первичном уровне, а также освещаются вопросы компетенции местного самоуправления. Приведены основные события местного самоуправления с момента его становления и до настоящего времени, сложившаяся законодательная основа. Без всестороннего анализа и осмысления постоянно изменяющейся и усложняющейся практики внедрения принципов местного самоуправления в республике невозможно достичь позитивных, эффективных результатов преобразований в обществе.

Второй раздел посвящен теоретическим и практическим аспектам экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике, ее соответствие Европейской Хартии о местном самоуправлении. Подробно изложены вопросы учета и ведения реестра муниципальной собственности.

Третий раздел раскрывает деятельность органов местного самоуправления в вопросах оказания услуг населению, отнесенные к ведению органов МСУ, используя при этом муниципальную недвижимость. Описаны методы и способы управления муниципальной собственностью, вовлечение местного сообщества в эти процессы.

Четвертый раздел отдельно посвящен специфическим вопросам использования органами местного самоуправления водных ресурсов и земель. Кыргызстан, как аграрная республика, имеет свою специфику в управлении этими ресурсами, и подробное освещение этих вопросов возникло после проведения серий семинаров с руководителями и специалистами сельских управ.

Защита муниципальной собственности закреплена в Конституции республики, однако на практике органы местного самоуправления не могут в полной мере осуществить свои права как собственника муниципального имущества. *Пятый раздел* посвящен вопросам государственной регистрации объектов и имущества.

Шестой раздел посвящен вопросам развития муниципальной собственности в перспективе. Приведена Концепция развития муниципальной собственности, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республик в 2003 году.

Так как Учебное Пособие в основном ориентировано на практических работников органов местного самоуправления, депутатов местных кенешей, теоретические и практические аспекты экономических основ местного самоуправления рассматриваются в неразрывном единстве. Такой подход будет способствовать лучшему пониманию и осмыслению описываемых тем.

Раздел 1. Система местного самоуправления в Кыргызстане и его законодательная основа.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственного и местного уровней, то есть общих интересов жителей отдельно взятой территории. Обеспечение текущих потребностей граждан является государственной задачей и должно осуществляться вне зависимости от наличия или отсутствия местного самоуправления. Право на местное самоуправление позволяет освободить органы государственной

власти от осуществления определенной части вопросов на местном уровне, передав их решение людям, живущим на этой территории.

Местное самоуправление - подзаконная система власти, т.е. функционирует в рамках законодательного поля, формируемого государством.

Помимо этого, на местном уровне также принимаются властные решения в пределах своих функций, определенных законом.

На практике проявления местного самоуправления многогранны. Например, местное самоуправление на практике выступает в качестве:

- уровня управления;
- механизма согласования интересов общества и государства;
- системы управления социально-экономическим развитием территории;
- института гражданского общества.

При рассмотрении вопросов развития и укрепления экономических основ местного самоуправления сама система местного самоуправления выступает, в большей степени, не как институт власти, а как эффективный инструмент хозяйствования. Местное самоуправление, как форма народовластия, является неотъемлемым элементом демократического государства. В подавляющем большинстве демократических государств, именно местные органы власти решают повседневные, наиболее важные для населения вопросы, что обуславливает заинтересованность граждан и сравнительно высокую их управленческую активность.

Система местного самоуправления - это система власти и управления, которая строится снизу вверх и основывается на организационной и экономической самостоятельности органов местного самоуправления и инициативе населения.

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления имеют особенности, отличающие от органов государственной власти. Эти особенности четко сформулировал Л.А. Велихов в книге «Основы городского хозяйства», где он определил основные отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванных ее общественным характером:

- Самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
- Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти

занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти.

- Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности .

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

Какие признаки государства несут на себе органы местного самоуправления?

Формирование предметов ведения органов местного самоуправления происходит с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение определенных функций, и со стороны государства. Компетенция органов местного самоуправления закрепляется законом. Иными словами, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянным контактом с населением. При этом особенно важно, что государство передает не только функции, но и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой право контроля за их исполнением.

Иначе говоря, местное самоуправление является властью, производной от государственной власти, действующей с в рамках, четко обозначенных государством в законе.

Местное самоуправление в Кыргызстане получило свое начало 19 апреля 1991 года, когда Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». 4 марта 1992 года в указанный Закон были внесены изменения и дополнения. В новой редакции Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» было отражено разделение функций государственных органов власти и органов местного самоуправления. В регионах республики были образованы местные государственные администрации, которым была передана исполнительная власть на местах.

В Конституции Кыргызской Республики 1993 года было закреплено право населения на местное самоуправление, и местному самоуправлению в ней была отведена отдельная глава.

Практическое развитие местного самоуправления в Кыргызстане стало осуществляться, начиная с 1995 года, когда город Бишкек впервые был

переведен на местное самоуправление. Городская государственная администрация была реорганизована в исполнительно-распорядительный орган городского самоуправления – мэрию. В связи с этим, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 460 от 30 октября 1995 года в коммунальную собственность города было передано около 3 тысяч объектов государственной собственности на сумму более 3 млрд. сомов.

24 апреля 1996 года в соответствии с Постановлением Кыргызской Республики «Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления айыл-окмоту (сельская управа)» во всех сельских населенных пунктах были образованы исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту.

За период с 1998 по 2000 год на принципы самоуправления были переведены 12 городов районного подчинения (Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков, Каракол, Кок-Жангак, Токмок, Баткен, Исфана).

А в мае 2001 года были переведены на местное самоуправление города областного подчинения – Ош, Жалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Таш-Кумыр.

Процессы формирования органов местного самоуправления сопровождались передачей объектов в муниципальную собственность.

Правовыми актами Правительства Кыргызской Республики в муниципальную собственность сельским и поселковым сообществам было передано более 5,1 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на сумму 1,6 млрд. сомов, а городским сообществам – почти 5,4 тыс. объектов на сумму 6,8 млрд. сомов. В целом в муниципальную собственность местных сообществ передавалось около 10,5 тыс. объектов стоимостью, превышающей 8,4 млрд. сомов.

Следует отметить, что за последние годы в Кыргызской Республике создана определенная нормативная правовая база в сфере местного самоуправления. Были приняты базовые законы, регулирующие сферу местного самоуправления:

- Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»,
- Закон «О муниципальной собственности на имущество»,
- Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления»,
- Закон «О муниципальных служащих»,

- Закон «Об общинных организациях (жамаатах)»,
- Закон «О судах аксакалов»,

Указом Президента Кыргызской Республики 17 декабря 2002 года была утверждена Национальная Стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года», а также План основных мероприятий по ее реализации, утвержденный Постановлением Правительства №257 от 30 апреля 2003 года.

18 февраля 2003 года на всенародном референдуме были внесены изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики. В частности, были внесены изменения, затрагивающие непосредственно сферу местного самоуправления. В новой редакции Конституции Кыргызской Республики усилена роль местных кенешей, где местным кенешам отведена отдельная статья (ст. 95). В соответствии с новой редакцией Конституции, собственность органов местного самоуправления стала именоваться муниципальной собственностью. В Конституции появились такие понятия, как муниципальная служба (ст.23), муниципальное образование (ст.32), муниципальное здравоохранение (ст.34).

Таким образом, местное самоуправление в республике для своего дальнейшего развития получило достаточное конституционное и законодательное закрепление.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения».

(ст.91, Конституции КР).

Из определения следует, что источником местного самоуправления является местное сообщество, что особенно актуально для понимания сути преобразований в этой сфере. Это важно и потому, что местное сообщество осознало свои местные интересы, достигло определенной степени социальной зрелости и выступает непосредственным участником дел местного значения.

Конституция Кыргызской Республики не только признает и закрепляет институт местного самоуправления, но и устанавливает конституционный принцип – норму о самостоятельности местных сообществ в управлении делами местного значения в пределах закона и под свою ответственность.

Тем самым, закрепляется организационно-юридическая обособленность местной власти от системы органов государственной власти.

Более широкое и прямое определение местного самоуправления дано в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

«Местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан».

(Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», ст.3)

Создание выборных органов местного самоуправления представляет собой первый шаг в становлении механизма местного самоуправления. Проведение выборов - это реализация прав граждан на осуществление местного самоуправления и формирование органов местного самоуправления. Однако избрание органов местного самоуправления не является достаточным условием осуществления местного самоуправления.

Местные сообщества наделены конституционным правом на осуществление местного самоуправления, а государство – конституционной обязанностью содействовать развитию местного самоуправления и его финансово-экономической базы, и обеспечивать правовую защиту.

Компетенция местного самоуправления

Местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, направленные на создание условий для обеспечения повседневных потребностей жителей конкретной территории, так называемые дела местного значения. Помимо этого, органы местного самоуправления осуществляют роль “проводника” интересов государства по отношению к населению. В силу этого органы местного самоуправления наделяются и отдельными государственными полномочиями. Эти полномочия являются делегированными государственными полномочиями.

Свои полномочия по управлению делами местного значения местное сообщество делегирует своим избранным органам местного самоуправления. Для осуществления дел местного значения органы местного самоуправления наделяются ресурсами и средствами. Вопросы, отнесенные в соответствии с законодательством к делам местного

значения, являются исключительной компетенцией органов местного самоуправления и по этим вопросам они подотчетны перед населением.

Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории айыльного, поселкового, городского кенешей, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», статья 2.

Дела местного значения. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»,

Дела местного значения – это вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления.

К делам местного значения относятся:

- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- рациональное использование земель местного сообщества;
- 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.

К системам жизнеобеспечения относятся обеспечение холодной водой, вывоз мусора, благоустройство, уличное освещение и т.д. В основном это вопросы жизнеобеспечения, связанные с функционированием объектов инфраструктуры и социальной сферы.

Как видно из представленного перечня вопросов местного значения, в основном, **это вопросы оказания услуг населению**. Приведенный перечень дел местного значения не является исчерпывающим. Например, Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» право владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью относит к исключительной компетенции органов местного самоуправления, т.е. к делам местного значения, однако в перечне дел местного значения (Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации») они не обозначены.

Вышеупомянутый Закон регулирует в обобщенном виде характер и объем деятельности местного самоуправления. Для их правильного понимания необходимо раскрыть смысл используемых понятий.

В соответствии с теорией муниципального права России (О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев), состав компетенции образуют совокупность предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей) муниципальных властей.

Компетенция = предметы ведения + полномочия

Предметы ведения характеризуют те сферы и объекты, которые находятся под воздействием только или преимущественно местного самоуправления.

Предметы ведения = вопросы местного значения + переданные
государственные обязательства

Вопросы местного значения – круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность муниципалитетов и удовлетворение потребностей его жителей.

ПОЛНОМОЧИЯ — закрепляемые законом за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для *самостоятельного* осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования. Другими словами, полномочия – право и обязанность местного самоуправления решать вопросы местного значения, какие обязательства

несет данный орган местного самоуправления перед населением и перед государством, какие для этого у него есть права и обязанности.

Полномочия = права + обязанности

Таким образом, под **КОМПЕТЕНЦИЕЙ** понимается круг “дел”, определенный законодательством для местного самоуправления данного вида (городского, сельского и т.п.). Под “делом” подразумевается весь комплекс вопросов, обеспечивающих возможность *самостоятельного* решения местной проблемы.

Вопросы компетенции органов местного самоуправления становятся актуальными по мере возрастания роли местных сообществ и расширения возможностей органов местного самоуправления решения, как местных функций, так и делегированных государственных полномочий.

Для примера рассмотрим, как раскрываются принципы формирования компетенции в Европейской хартии местного самоуправления.

Статья 4. Сфера компетенции местного самоуправления

1. *Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.*

2. *Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.*

3. *Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.*

4. *Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.*

5. *При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.*

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Статья 4 Хартии закрепляет общие принципы формирования компетенции самоуправления.

1. Осуществление государственных функций должно быть, по возможности, децентрализовано и часть функций передана самоуправлению. При определении компетенции различных уровней власти необходимо следить, чтобы состав их компетенции был исключительным и не "пересекался" с компетенцией другого уровня власти. Полномочия (компетенция) не могут быть переданы органам местного самоуправления на временной основе и должны быть закреплены национальным законодательством.

2. Органы местного самоуправления самостоятельны и не подчиняются вышестоящим уровням власти, кроме случаев, специально установленных законодательством.

3. Ответственность самоуправления осуществляется в следующих формах:

- по делегированным полномочиям: государственный надзор,
- по собственным полномочиям: последующий надзор за законностью принятых решений,
- по другим полномочиям: ответственность перед судом.

4. Местные органы власти должны пользоваться определенной свободой действий в решении местных проблем (кроме вопросов, ответственность за которые законом закреплена за другими уровнями власти). Местные органы власти должны иметь право оказывать влияние на принятие другими уровнями власти решений, затрагивающих интересы местного самоуправления.

Делегированные государственные полномочия. В соответствии с Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» государственные полномочия делегируются органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Например, если в населенном пункте имеется государственный орган по регистрации актов гражданского состояния, то функции регистрации актов гражданского состояния не должны делегироваться органам местного самоуправления.

Делегированные государственные полномочия – отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления на соответствующей территории.
Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации, ст.2)

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к **основным государственным полномочиям**, делегированным органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, относятся:

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- выявление малоимущих лиц, организация их адресной социальной защиты;
- осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан;
- регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей;
- совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выдача гражданам справок, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, иных документов, предусмотренных законодательством;
- содействие в укреплении общественного порядка;
- содействие в организации призыва на воинскую службу;
- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории;
- установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории в соответствии с законодательством;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление индикативных планов по производству сельхозпродукции;
- содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противозoonотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравami посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- сбор налогов и пошлин;
- обеспечение защиты прав потребителей;

По делегированным полномочиям, в соответствии с законодательными актами Кыргызской Республики, органы местного самоуправления ответственны перед теми органами государственной власти, чьи полномочия они исполняют. Делегированные органам местного самоуправления государственные полномочия, носят в основном функции управления.

Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий должно осуществляться на основании нормативных правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации, передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами. К сожалению, в Кыргызской Республике до настоящего времени эти нормативные правовые акты не приняты.

Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» является одним из базовых законов, регулирующих взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления в части разграничения функций и управления муниципальной собственности. В соответствии с Законом, финансово-экономические основы местного самоуправления базируются на следующих принципах:

- разграничения функций государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для решения дел местного значения;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для исполнения делегированных государственных полномочий;
- независимости местных кенешей в управлении финансово-экономическими средствами местного самоуправления.

Функции органов местного самоуправления и делегированные государственные полномочия приведены в том объеме, которые закреплены в законодательстве Кыргызской Республики. На практике принцип соразмерности материальных и финансовых ресурсов местного

самоуправления его полномочиям, закрепленный законодательными актами, регулирующими сферу местного самоуправления, пока не реализуется в полной мере, дефицит местных бюджетов явление практически повсеместное. В этих условиях для местного самоуправления вопросы эффективного использования муниципального имущества приобретают особую актуальность.

Так как местное самоуправление система подзаконная, то для ее развития и укрепления экономических основ нужны определенные условия. Это и:

- правовая основа местного самоуправления, дающая возможность и гарантирующая реализацию право населения на местное самоуправление;
- круг местных вопросов, решение которых возможно собственными силами и средствами;
- инициатива и желание граждан самостоятельно и ответственно решать эти вопросы;
- четкое разграничение функций между органами местного самоуправления и государственной власти;
- согласование местных интересов с общегосударственными;
- наличие муниципальной собственности, включая местный бюджет;
- наличие квалифицированных кадров, способных осуществлять функции управления.

Реализация на практике провозглашенных в Конституции Кыргызской Республики, других законодательных актах основных принципов экономических основ местного самоуправления со стороны государственных органов власти и органов местного самоуправления становится приоритетной задачей на ближайшую перспективу.

Комплексное социально-экономическое развитие территорий.

В связи с углублением децентрализации государственного управления в Кыргызстане возрастает роль органов местного самоуправления и местных сообществ в самостоятельном решении задач комплексного социально-экономического развития, поиска и реализации новых подходов к решению актуальных проблем местного развития.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» одним из важных вопросов местного значения, является *комплексное социально-экономическое развитие* территории местного сообщества. (статья 15).

В соответствии со своими компетенциями исполнительный орган МСУ разрабатывает проект программы социально-экономического развития

своей территории и выполняет их, а представительный орган - местный кенеш утверждает и контролирует его выполнение.

Таким образом, муниципалитеты, как целостные социально-экономические системы выступают *объектами* комплексного социально-экономического развития. В качестве же основного *субъекта* выступают *местные сообщества* (статья 3).

Это поставило местные сообщества, особенно сельские, в новые (по сравнению с советским прошлым) условия. Они получили право самостоятельно решать свои проблемы, разрабатывая и реализовывая собственные планы, программы и проекты развития. Для самостоятельного осуществления социально-экономического развития местных сообществ государство создало соответствующую правовую, финансовую и экономическую базу. Теперь государство и его органы, как прежде, в советские времена, централизованно (административно) не планируют социально-экономическое развитие местных сообществ.

Всё это предъявляет к органам МСУ высокие требования, так как на них ложится основная ответственность за социально-экономическое развитие своей территории. Необходим высокий уровень знаний и умений работников органов МСУ и местного сообщества, так как из-за неравной финансово-экономической базы, природных условий, географического месторасположения и т.д. социально-экономическое развитие местных сообществ проходит разными темпами.

Таким образом, в современных условиях планирование социально-экономического развития становится важной сферой деятельности органов МСУ и местных сообществ, которые под свою ответственность должны решать задачи местного развития, искать пути улучшения своей жизни. Это требует от них целенаправленных действий по совместному решению проблем в различных сферах жизнедеятельности. Такие действия могут дать наибольший эффект, если эти усилия согласованы по целям, приоритетам, срокам, ресурсам и исполнителям.

В современных условиях одним из таких подходов к решению проблем местного развития становится применение стратегического планирования, хорошо оправдавшего себя в частном секторе. Стратегический подход к местному развитию предлагает новые приемы и методы эффективного решения проблем, использования внутренних и внешних ресурсов, расширяет горизонт планирования и формирует новый стиль мышления.

В последние годы в Кыргызской Республике получает распространение стратегический подход к решению проблем развития. Как известно, в нашей стране разработаны и приняты ряд национальных стратегий (КОР, НССБ и другие). В некоторых областях и районах приняты

долгосрочные программы социально-экономического развития. Приняты и реализовываются также стратегии развития некоторых городов и сел.

При стратегическом планировании осуществляется взгляд из будущего в настоящее. Определяются и осуществляются действия местного сообщества в настоящее время, обеспечивающие ей определенное будущее, но не вырабатывается план или описание того, что организация должна будет сделать в будущем. При этом для стратегического управления характерно, что не только фиксируется желаемое в будущем состояние местного сообщества, которое является важнейшей задачей стратегического управления, но и вырабатывается способность реагировать на изменения в окружении, позволяющие достичь желаемых целей в будущем.

Стратегическое планирование для местных сообществ и местных органов власти является одним из новых инструментов реализации политики местного развития. Он дополняет другие инструменты решения проблем местного развития.

Вопросы разработки стратегии развития встают перед управленцами и политиками, готовыми брать ответственность за происходящее в городе в целом и ориентироваться на сроки, превышающие период от выборов до выборов. Отсутствие эффективных инструментов долгосрочного планирования существенно ограничивает возможности муниципального управления: не видя отчетливых горизонтов развития муниципальной территории, не работая с этими целями, невозможно управлять.

Специфика стратегического отношения к управлению муниципалитетом состоит в том, что субъект, определяющий ориентиры развития, находится в самом муниципалитете. В советской схеме управления развитием территорий точки принятия решения по их поводу находились вне самих территорий. Основные решения принимались на уровне регионов, страны в целом или отдельных территориально-промышленных комплексов в интересах соответственно регионов, страны или территориально-промышленных комплексов. Постановки вопроса о разработке стратегии муниципального развития изнутри самих муниципалитетов переносит управленческую ответственность и волю внутрь этих муниципалитетов. Внешние субъекты, естественно, не исчезают, но из основных субъектов, принимающих решения, они превращаются в партнеров по выработке этих решений, а органы муниципального управления, бывшие объектом управления, становятся его субъектом.

В технологиях и инструментах стратегического планирования важно внимание к «субъективным» составляющим управления, организации процесса подготовки и принятия решений на принципах стратегического партнерства, принципам и технологиям, на базе которых осуществляется управление.

В этом существенное отличие стратегического планирования от планирования социально-экономического развития, и рамках которого основное внимание концентрируется на «объективных» предпосылках управления. Разумеется, невозможно рассматривать «объективные» составляющие муниципального развития, не обращаясь к «субъективным» и наоборот, поэтому подходы стратегического планирования и планирования социально-экономического развития не противоречат друг другу, а взаимодополняются. Но точное понимание возможностей и ограничений разных типов планирования имеет существенное значение, тем более что в нашей практике планирования «субъективной» составляющей традиционно уделяется меньшее внимание. Это ограничивает развитие профессионального муниципального управления и часто превращает «планы социально-экономического развития» муниципалитетов в бессистемные сборники более или менее случайной статистической информации.

При стратегическом планировании исходят из положения о принципиальной неоднозначности ситуации. Центральная идея стратегического планирования и управления связана с проблемой построения управленческого действия в условиях, которые всегда прозрачны, меняются и зависят от действий других субъектов, принимающих самостоятельные решения и стремящихся к собственным целям. К тому же управленец, планирующий свое действие, всегда обладает ограниченными и недостаточными ресурсами.

И это одно из ключевых обстоятельств, заставляющих разрабатывать стратегии. Если управленец обладает таким объемом ресурсов, который позволяет непосредственно решить интересующую его задачу, он решает ее, не занимаясь разработкой специальной стратегии. Другое дело, когда ресурсов не хватает. Тогда возникает необходимость, прежде чем начать действовать, анализировать разные варианты, оценивать балансы затрат, рисков и приобретений, взвешивать возможности, выделять критические точки, в которых может сорваться все дело, формировать специальные сценарии действий в этих точках и т.д.

Поэтому так велико значение стратегического планирования именно для муниципалитетов (тем более небольших), которые чаще всего располагают довольно ограниченными ресурсами. В этих условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности, которые могут быть обеспечены доступными ресурсами, приобретает жизненно важное значение.

Формирование миссии муниципалитета и представлений о его желаемом будущем (образов будущего) требует выявления и анализа интересов и ожиданий жителей, а также вовлечения их в этот процесс. Формирование целей муниципального управления не может не ориентироваться на представления, интересы и потребности жителей, различные у разных людей и групп людей. Найти единый, «правильный» ответ на вопросы о желаемых направлениях и горизонтах развития

муниципалитета невозможно: мы всегда вынуждены иметь дело с разными ответами, не сводимыми друг к другу. Поэтому важное место в разработке стратегии муниципального развития занимает организация обсуждения стратегии, в процессе которого высказываются и согласовываются самые разные мнения, представленные в местном сообществе. Будучи сформированными, миссия и образы будущего дают общую основу для деятельности, связанной с муниципальным развитием.

Вопросы для самопроверки:

- 1 . В каком качестве выступает местное самоуправление в повседневной жизни?*
- 2. Какими законодательными актами регулируется местное самоуправление?*
- 3. Кто наделен конституционным правом на осуществление местного самоуправления?*
- 4. Какие на ваш взгляд функции органов МСУ не представлены в перечне дел местного значения?*
- 5. В каком случае делегируются государственные полномочия органам местного самоуправления?*
- 6. На каких принципах базируются финансово-экономические основы МСУ?*
- 7. Назовите условия, при которых может развиваться экономическая основа местного самоуправления?*

Раздел 2. Экономические основы местного самоуправления

Состояние финансово-экономической основы местного самоуправления во многом обусловлено состоянием экономики самого общества, его финансов. Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию экономических, финансовых и иных условий, необходимых для развития местного самоуправления.

Существуют общепринятые принципы организации финансово-экономических основ местного самоуправления, и в силу определенных сложившихся условий, многие европейские государства стараются следовать им.

Европейская Хартия о местном самоуправлении закрепляет в ст. 9 следующие общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления:

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;*
- финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией или законом полномочиям;*
- по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;*
- финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;*
- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов - неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.*

Сравнение представленного перечня принципов организации финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления показывает, что законодательное закрепление экономических основ местного самоуправления в Кыргызстане в общем виде соответствует общеевропейским стандартам института местного самоуправления и ее экономических основ в том объеме, которые необходимы на

осуществление правом решать дела местного значения и делегированные полномочия органами местного самоуправления.

Экономические основы органов местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения, связанные с услугами и доходами местного сообщества, материальными и трудовыми ресурсами, находящимися на соответствующей территории.

(Муниципальный менеджмент, Москва. 1997 год)

Экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения городских и сельских муниципалитетов, создают условия его жизнедеятельности. Укрепление и развитие экономических основ местного самоуправления оказывает влияние на экономическое положение в республике в целом.

Органы государственной власти и его структурные подразделения должны содействовать развитию экономических основ местного самоуправления в части:

- Регулирования с помощью Законов и нормативных правовых актов порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность,
- Передачи органам местного самоуправления материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут быть наделены органы МСУ,
- Участие в решении местных задач через целевые или грантовые программы,
- Компенсации органам местного самоуправления дополнительных расходов, возникающих при выполнении принятых государственных решений.

В Кыргызской Республике впервые *понятие экономических основ местного самоуправления* было определено в Законе Кыргызской Республике 1991 года “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”. В соответствии с этим определением экономическую основу местного самоуправления составляли природные ресурсы, все предприятия и организации независимо от форм собственности, которые расположены на соответствующей территории.

Три года спустя, в Указе Президента Кыргызской Республики “Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 22 сентября 1994 г. было установлено более точное понимание экономических

основ местного самоуправления. Помимо природных ресурсов (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), находящихся в границах территории местного сообщества, экономические основы местного самоуправления представляют движимое и недвижимое имущество, входящие в состав коммунальной собственности, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная местному сообществу или объединениям местных сообществ для удовлетворения местных потребностей.

Экономические основы в деятельности айыл-окмоту, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 апреля 1996г. и утвержденным Постановлением Правительства республики «Положением об айыл-окмоту (сельской управе)», составляли коммунальная собственность и финансовые ресурсы, формируемые за счет этой собственности. В указанном Положении было определено, что источники доходов айыл-окмоту формируются за счет использования переданных местному сообществу земель, пастбищ и других угодий, объектов лесного, водного и дорожного хозяйства местного значения. Также было определено, что доходы айыл-окмоту формируются от налоговых и иных поступлений в местные бюджеты, кредитных ресурсов, дотаций, субвенций и внешних инвестиций, взимания платы от пользователей природными ресурсами, поступлений от оказания различных услуг.

Предложенное определение на то время помогло органам местного самоуправления более четко осознать свою роль в предоставлении общественных услуг населению и способы предоставления данных услуг. Кроме этого, основой экономической деятельности органов местного самоуправления являлись также предприятия, находящиеся в коммунальной собственности, другие потенциальные партнеры по предоставлению услуг населению (предприятия и отдельные физические лица), которые могли привлекаться органами местного самоуправления на контрактной основе.

Принятый 25 сентября 2003 года Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» является важным событием для дальнейшего развития местного самоуправления, т.к. на сегодняшний день самым слабым звеном в реформе местного самоуправления является взаимоотношения государственных и муниципальных органов, обеспечение финансовой и экономической самостоятельности, формирование и исполнение местных бюджетов. Помимо этого Закон создает благоприятные условия для органов местного самоуправления в осуществлении экономической деятельности. Таким образом,

Экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», ст.16

Многосекторность муниципального хозяйства, его ярко выраженная социальная направленность и функционирование в границах единой компактной территории являются теми его особенностями, которые необходимо учитывать при определении принципов и системы управления муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами, включая землю, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, находящимися на территории органа местного самоуправления, если они не находятся в государственной или частной собственности.

Однако на практике, и сельские и городские муниципалитеты не в полной мере осуществляют свои права собственника в отношении земли и отдельных объектов муниципальной собственности, в частности в отношении объектов, отнесенные к природным ресурсам. В результате многие коммерческие структуры бесплатно используют природные ресурсы (песок, глину и другие природные ресурсы), являющиеся муниципальной собственностью местного сообщества, извлекают коммерческую выгоду путем продажи. Зачастую многие из них даже не платят местный налог за оказание платных услуг и с розничного товарооборота.

Муниципальные ценные бумаги.

В настоящее время одной из важнейших проблем, которую приходится решать органам МСУ является изыскание дополнительных финансовых ресурсов для решения острых социально-экономических проблем и выполнения инвестиционных программ развития инфраструктуры своих территорий. Поэтому выпуск муниципальных ценных бумаг (МЦБ) обусловлен недостаточностью доходной базы местных бюджетов для решения необходимых приоритетных задач.

Муниципальными ценными бумагами являются ценные эмиссионные бумаги, которые выпускаются местными органами власти.

Одним из методов привлечения местными органами власти заемных средств является выпуск в обращение муниципальных долговых обязательств.

Выпуск в обращение МЦБ позволяет мобилизовать средства под конкретные инвестиционные проекты и делает их реальным механизмом формирования и модернизации инфраструктуры региона.

МЦБ могут быть выпущены в виде облигаций, удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

Выпуская тот или иной вид ценных бумаг, эмитент заранее определяет цель выпуска, источники погашения и ориентируется на определенный круг инвесторов.

Следует учесть, что МЦБ не являются абсолютно надежными, безрисковыми, как государственные ценные бумаги. Инвесторы должны это четко понимать. Задержки платежей и даже отказы от платежей по МЦБ случаются и в мировой практике. Поэтому отрицательный опыт работы с МЦБ следует серьезно учитывать при оценке риска и реальной доходности вложений по данному виду ценных бумаг.

Тем не менее, МЦБ в целом надежнее корпоративных: территория и население «никуда не денутся», налоги будут поступать, и рано или поздно погашение МЦБ произойдет.

В соответствии с законодательными актами Кыргызской Республики муниципальные ценные бумаги входят в состав экономических основ местного самоуправления. Однако освоение эмиссионных методов решения местных финансовых проблем практически не получило в республике своего развития.

Причина такого положения дел состоит, прежде всего, в том, что далеко не все осознают реальную возможность внедрения этого финансового инструментария в отечественную практику. По сути, совокупность методов, используемых при выпуске местных займов, является *высокой технологией*, а точнее, — *суммой технологий*. При этом надо иметь в виду, что эти технологии никогда доселе не применялись. Огромный опыт зарубежных стран с развитой рыночной экономикой также, скорее всего, не

сможет быть применен путем слепого копирования (что вполне естественно для любых высоких технологий).

Облигационные займы — традиционный и широко распространенный в мире способ заимствования для региональных и местных органов власти. На международных фондовых рынках муниципальные облигации занимают одно из основных мест. По обороту рынка муниципальных облигаций лидирует США, значительную долю рынка занимают европейские страны. Облигационная форма заимствования местных органов власти получила развитие в Азии (прежде всего в Японии), на развивающихся фондовых рынках Латинской Америки.

В теоретическом плане обычно выделяют следующие основные цели выпуска муниципальных облигаций.

Финансирование текущего дефицита местного. Масштабные затраты местных властей, как правило, носят сезонный характер, поэтому для одноразовой мобилизации крупных финансовых ресурсов требуются крупные заемные операции.

Финансирование собственных местных программ и капиталоемких проектов. Особенно привлекательны такие займы в целях решения жилищных проблем, развития местной инфраструктуры.

***В странах Западной Европы** роль облигационных займов в качестве источников финансирования является одним из важнейших способов пополнения местного бюджета. Например, во Франции заемные средства составляют 32-35% общего объема бюджета местного самоуправления.*

***В Германии** размещение займов федеральных земель осуществляется лишь в соответствии с их пятилетним финансовым планом, утверждаемым федеральной администрацией. Специальное размещение требуется для выпуска облигаций, предназначенных для финансирования целевых проектов. Муниципальные облигации, как правило, имеют листинг на фондовых биржах, однако торговля ими осуществляется в основном на внебиржевом рынке.*

*Выпуск муниципальных ценных бумаг существенно ограничен со стороны **государства Бельгии**, где правом эмиссии облигационных займов обладают лишь Брюссель, Льеж, Антверпен и Гент. **В Испании** также только несколько крупных административно-территориальных единиц получили право на выпуск облигаций. Предварительное разрешение местных властей требуется для проведения муниципальных*

облигационных займов в Великобритании, Дании, Нидерландах. Наиболее либеральный режим выпуска облигаций в Швейцарии, являющейся по статусу конфедерацией.

В Польше государством централизованно устанавливаются лимиты на предельную величину возможных затрат местных администраций. В Венгрии и Чехии наблюдалось отсутствие государственных ограничений на объемы эмиссии муниципальных ценных бумаг.

В Кыргызстане впервые в 1996 году выпуск муниципальных ценных бумаг осуществила Бишкекская мэрия. Отсутствие нормативных актов не позволило местному самоуправлению осуществить в полной мере привлечение средств населения и выполнить программы по реабилитации инфраструктуры столицы.

В честь 3000-летия города Ош мэрией города Ош также были выпущены местные лотереи, однако эти усилия также не получили своего развития.

Впоследствии, Постановлением Правительства Кыргызской Республики №692 от 8 октября 2002 г. «Об утверждении Временного Положения о выпуске и обращении в Кыргызской Республике муниципальных ценных бумаг» были утверждены правовые условия функционирования муниципальных ценных бумаг, а в 2003 году в Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления» было отражено, что в состав экономических основ входят и муниципальные ценные бумаги.

Муниципальная собственность как экономическая категория.

Любое общество располагает некоторой совокупностью материальных благ, которые в рамках отдельного государства формируют его национальное богатство. Потребление национального богатства, осуществляемое для удовлетворения потребностей и интересов субъектов общества (граждан и различных общественных институтов), реализуется путем его присвоения. Присвоение в своем историческом развитии проходит различные формы, приобретая наиболее развитую форму - форму собственности.

Процесс этого развития закрепляется в системе юридических норм, которые в настоящее время рассматривают право собственности в триединстве владения, распоряжения и пользования.

Другими словами, собственность - это отношение между человеком и группой или сообществом субъектов с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны,

закрывающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности.

С этой точки зрения понятие муниципальной собственности, прежде всего, является юридическим понятием и характеризует определенный перечень прав органов местного самоуправления по отношению к отдельным элементам национального богатства.

Муниципальная собственность, в отличие от частной собственности, призвана обеспечивать интересы большого количества людей лиц, проживающих на территории городского или сельского поселения. В ситуации, когда муниципалитеты, являющиеся субъектами права вступают в отношения собственности, характеризующиеся равенством их участников, к ним применяются нормы гражданского законодательства, определяющие участие в этих отношениях юридических лиц, если иное не вытекает из закона и особенностей данных субъектов.

Для оказания качественных услуг населению и увеличения доходов местного самоуправления необходимо квалифицированно управлять муниципальным имуществом.

Институт муниципальной собственности в Кыргызстане получил свое закрепление в Законах Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О муниципальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», других законодательных актах, в Конституции Кыргызской Республики.

В соответствии с действующей Конституцией «В Кыргызской Республике признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Таким образом, Конституция закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью.

В укреплении экономических основ местного самоуправления *муниципальной собственности*, как основы развития территорий, отводится особая роль. Из возможных трех источников благосостояния местных сообществ: налоги и сборы; внешние поступления (субсидии, дотации, трансферты); доходы от собственной хозяйственной деятельности, — в настоящее время лишь последний обладает относительной независимостью от государственных органов и способен к неограниченному росту при хозяйственном использовании имущества, и в первую очередь, недвижимого имущества.

Состав объектов муниципальной собственности образуют муниципальное имущество и иные объекты гражданских прав, а также имущественные права. Денежные средства органов местного самоуправления включают в себя бюджетные средства органов местного самоуправления, а также средства внебюджетных фондов.

Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» в статье 3 устанавливает следующий состав муниципальной собственности, который в своем предназначении очень разнообразен:

- Здания, оборудование и другое движимое имущество
- Объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;
- Объекты жилищно-коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства,
- Сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций,
- Имущественные комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта, а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;
- Неприватизированный жилищный и нежилой фонды;
- Улицы, мосты и дороги местного значения;
- Общественные парки и земли, 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,
- Объекты незавершенного строительства;
- Иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению.

Размер и состав муниципальной собственности должен соответствовать объему и структуре компетенции, возложенной законом на органы местного самоуправления. Но на практике формирование муниципальной собственности в республике происходило без достаточного учета потребностей местных сообществ в обеспечении объектами для выполнения дел местного значения.

При передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность приоритет отдавался объектам социально-культурного назначения, которые всегда были убыточными и для их содержания надлежащим образом требуется достаточная самостоятельность органов местного самоуправления в формировании доходной части местных бюджетов. Доходоприносящие объекты, такие как комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта оказались

приватизированными. А в сельских населенных пунктах, например, мельницы, оказались в собственности крестьянских хозяйств, которые были созданы на базе колхозов и являлись их правопреемниками.

В условиях рыночной экономики основными требованиями к использованию объектов муниципальной собственности являются сочетание принципов экономической эффективности и социальной ответственности органов местного самоуправления за обеспечение жизнедеятельности населенных пунктов и социально-экономических интересов населения.

Муниципальное имущество, в первую очередь служит, инструментом для выполнения функций жизнеобеспечения местного сообщества. Разнообразие муниципального имущества позволяет расширить спектр оказываемых местному сообществу услуг.

Например, в муниципальной собственности города Кара-Балта имеются уникальный дворец культуры, спортивный комплекс для детей и взрослых, плавательные бассейны, стадион. Все эти объекты оказывают социальные и культурные услуги и функционируют круглый год на благо горожан.

Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, наличием материально-финансовых ресурсов, которые являются экономической основой местного самоуправления. Пока использование недвижимости в большинстве муниципалитетов Кыргызстана неэффективно как с точки зрения инвестиционного процесса, так и с точки зрения формирования доходной части местного бюджета. Этому способствуют ряд причин.

Принципиальная особенность современного состояния муниципальной собственности состоит в том, что в преобладающей своей части оно является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Огромная часть (до 70-80%) бюджетных доходов (с учётом кредиторской задолженности бюджета) направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии.

Другой особенностью современной производственной составляющей муниципальной собственности является низкий технологический уровень и значительная изношенность её производственных объектов. Большая часть усилий органов местного самоуправления направляется на «латание дыр» разваливающегося местного хозяйства. В огромную проблему превратились содержание в нормальном состоянии объектов социальной

инфраструктуры. Это оказывает влияние на стоимость муниципальных услуг.

Пути формирования муниципальной собственности. Первое упоминание о муниципальной собственности в Кыргызской Республике приводится в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, где было дано определение, что *«коммунальная собственность является составной частью государственной собственности и составляет основу местного хозяйства»* (ст. 36). В данной статье предписывалось, что коммунальная собственность формируется путем безвозмездной передачи объектов государственной собственности. Закон был ориентирован на укрепление вертикали государственной власти, местная государственная администрация была подчинена центральным органам государственной власти, а коммунальная собственность рассматривалась как часть государственной собственности.

Процесс формирования коммунальной собственности в Кыргызской Республике начался после утверждения Указом Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», где были даны определения экономических основ местного самоуправления и коммунальной собственности. .

Впоследствии, понятие коммунальной собственности было дано в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Коммунальная собственность – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», ст. 56)

Права коммунальной собственности были также отражены в Гражданском Кодексе (8.05.1996г.) и Земельном Кодексе (2.06.1999г).

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики 2003 года коммунальная собственность стала именоваться муниципальной собственностью. Данное толкование было предложено Ассоциацией городов Кыргызстана в проект Конституции после обсуждения на семинарах и конференциях, посвященных проблемам местного самоуправления с

участием известных юристов и экспертов. В своей практической деятельности Ассоциация городов Кыргызской Республики столкнулась с проблемой нечеткого понимания собственности местного сообщества. Проведенный социологический прогноз среди муниципальных служащих ряда городов республики показал, что некоторые представители местного сообщества и даже депутаты местных кенешей к объектам коммунальной собственности относили помещения общего пользования в жилых домах, принадлежащих самим сообществам жильцов на праве общедолевой собственности. А иные утверждали, что коммунальная собственность это собственность коммунальных предприятий.

Коммуна (французский *commune*- община, латинский *communis*- общий) - коллектив лиц, объединившихся на началах общности имущества и труда. Наряду с этим слово «коммунальный» также означает относящийся к городскому коммунальному хозяйству.

Например, в городах собственники жильцов многоквартирных домов, объединившись в коммуны сформировали товарищества собственников жилья (кондоминиумы), а общее имущество жильцов, в соответствии с законодательством, принадлежит всем собственникам квартир на праве общедолевой собственности. Товарищества собственников жилья можно назвать коммуной, а их собственность - коммунальной собственностью

В селах крестьянские хозяйства, сформировавшиеся на базе колхозов тоже выступают как коммуны и имеют свою общедолевую собственность.

Определение **муниципальная собственность** более точно характеризует собственность местного сообщества города, села, поселка. **Муниципалитет** (латинский—*municipium*) - самоуправляющая община, в древнеримском государстве - город с правом самоуправления. Собственность передана органам местного самоуправления, в первую очередь, для выполнения функций местного самоуправления в интересах всего населения, проживающего на этой территории, поэтому более точно суть собственности местного сообщества отражает понятие муниципальная собственность. Будучи собственностью местных сообществ, правом управления и распоряжения обладают **органы** местного самоуправления.

Как было сказано ранее, в соответствии с Правительственными документами в собственность органов местного самоуправления республики за период с 1995 года по 2001 год должны были быть переданы более 10,5 тысяч объектов на общую сумму 8.4 млрд. сомов. В силу объективных и субъективных причин, в подавляющем большинстве айыл-окмоту не закончены процедуры передачи объектов или же они переданы без соответствующих оформленных документов и утверждения в

региональных органах Фонда государственного имущества Кыргызской Республики. Отдельные айыл-окмоту к формированию собственности местного сообщества подошли формально.

Например, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики №546 от 6.11.1997 года в отдельных айыл-окмоту Чуйской области имеются в перечне передаваемых местному сообществу объектов значится по одному, два объекта.

В свое время с целью сохранения социально-значимых объектов, таких как детские сады, спортивные комплексы, их передали акционерным обществам на праве пользования без права изменения профиля. Но на практике многие акционерные общества эти объекты выкупили за незначительные деньги, а затем их репрофилировали. Таким образом, были потеряны и многие столь необходимые местному сообществу объекты социальной инфраструктуры. В последние годы на практике наметилась тенденция изъятия объектов муниципальной собственности в государственную собственность. Изымаются в основном экономически выгодные объекты, а экономически не выгодные расходные объекты государственные органы пытаются в принудительном порядке передать в муниципальную собственность. Органы местного самоуправления, особенно местные кенешы, не достаточно активно отстаивают права местного сообщества на эти объекты. Вместе с тем, в ходе осуществления преобразований стало очевидным отсутствие целостного представления о путях развития муниципальной собственности и надлежащей системы управления муниципальной собственностью – как адекватного инструмента регулирования отношений на рынке недвижимости.

Необходимость формирования объектов муниципальной собственности характеризуется тем, что в процессе формирования собственности работы были выполнены формально и не в полном объеме, особенно на селе. Эти действия предполагают принятие новых правовых актов со стороны Правительства Кыргызской Республики с утверждением дополнительных перечней объектов, подлежащих передаче в муниципальную собственность. Процесс формирования муниципального имущества предполагает также приобретение имущества органами местного самоуправления за счет собственных дополнительных ресурсов и бюджета, на основании гражданско-правовых сделок.

Полная инвентаризация имущества, вовлечение его в гражданский оборот позволят сформировать баланс имущества, что является непременным условием выполнения задачи привлечения инвестиций путем предоставления гарантий инвесторам не за счет доходов бюджета, а за счет реальных активов, характеризующихся определенными

экономическими показателями - стоимостью и ликвидностью, а также правовым режимом.

Формирование муниципальной собственности в селах имело свои особенности в зависимости от того, на базе совхозов или колхозов формировалась айыл-окмоту. В случае с совхозами ситуация была ясная т.к. собственность была государственная. Иначе обстояла ситуация с колхозами, т.к. правопреемниками колхозов стали крестьянские хозяйства. В соответствии с достигнутыми соглашениями между руководителями крестьянских хозяйств и айыл-окмоту, объекты социальной инфраструктуры (школы, поликлиники, детские сады, водопровод и т.д.) передавались в муниципальную собственность. Сложнее обстояли дела с объектами хозяйственного назначения.

Муниципальная собственность органов местного самоуправления в Кыргызстане формировалась, в основном, посредством передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность. Основанием для передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность послужили специальные Постановления Правительства Кыргызской Республики и утвержденный Перечень передаваемого муниципального имущества по каждому городу, поселку, селу.

Формирование муниципальной собственности и её эффективное использование во многом зависит, во-первых, от соотношения между её экономической и социальной составляющей; во-вторых, от выбора её формы реализации по различным группам (имущества, предприятия, ценные бумаги); в-третьих, от развития инфраструктуры в муниципалитетах, обеспечивающей её воспроизводство.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с законодательными актами республики, передача объектов государственной собственности на баланс органов местного самоуправления осуществляется при условии осуществления обязательных функций, отнесенных к органам местного самоуправления.

Другим условием считается, когда собственность имеет культурную или историческую ценность, или используется в других общественно полезных целях, а также тогда, когда государство обеспечивает органы местного самоуправления необходимыми финансовыми средствами для управления и распоряжения собственностью самостоятельно. Не может передаваться органам местного самоуправления государственная собственность (предприятия), имеющая для республики государственную важность и республиканское значение.

Помимо передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность, законодательством Кыргызской Республики предусматриваются другие пути формирования муниципальной

собственности. Формирование муниципальной собственности может происходить:

- из средств, поступающих в казну местного сообщества 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.

Органы местного самоуправления вправе также:

- приобретать объекты в муниципальную 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 отказа других лиц от собственности, либо когда неизвестен собственник имущества,
- в результате строительства, производства или создания новых объектов за счет средств органов местного самоуправления.

На практике органы местного самоуправления должны использовать в полной мере все механизмы формирования муниципальной собственности.

Например, в 1995 году, когда г. Бишкек первым перешел на местное самоуправление, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской республики № 460 от 30 октября 1995 года в муниципальную собственность были переданы более 3 тысяч объектов на сумму более 3 млрд. сомов. Формирование муниципальной собственности путем передачи органам местного самоуправления предприятий, обслуживающих повседневные нужды населения, а также неприватизированного жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры привело к тому, что количество и сложность управленческих задач, которые должны были теперь решать органы местного самоуправления г. Бишкек возросли.

Город Бишкек в своей практике формирования муниципальной собственности широко использовал весь спектр способов формирования

собственности, предварительно приняв на сессии местного кенеша соответствующие нормативно-правовые акты.

Как было отмечено в Постановлении Бишкекского городского кенеша от 21 октября 1997 года, за период 1995-1997 годы, управлению муниципальной собственности города Бишкек, как уполномоченному органу по управлению муниципальным имуществом, были переданы в счет погашения задолженностей по местным налогам и сборам с 28 организаций более 90 объектов, в том числе:

Здание технического колледжа электротехнического завода,

Лыжная база АО «Сетунь»

Детские сады завода «Айгур», ПО «Кыргызмебель», АО «Жанар», «Кыргызавтомаш».

Производственная база АО «Илборс»,

Клуб, музыкальная школа, пансион ветеранов, библиотека и детский сад бишкекского сельмашзавода,

Международный киноvideоцентр «Эпос» и так далее.

Порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность предусмотрен Положением о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность, которая была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 608 от 8 октября 2001 года.

В соответствии с данным Положением органы местного самоуправления готовят Перечень объектов для передачи в муниципальную собственность и направляют в Правительство Кыргызской Республики.

Перечень объектов государственной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, определяется Правительством Кыргызской Республики на основе паспортизации объектов, находящихся на соответствующей территории. Со своей стороны Правительство Кыргызской Республики обязано в течение одного месяца рассмотреть перечень передаваемых объектов и согласовать с соответствующими министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями. В случае принятия Правительством Кыргызской Республики решения о передаче объекта в муниципальную собственность комиссия приступает к передаче данного объекта.

Передача объектов в муниципальную собственность осуществляется комиссией, образованной местными органами власти и органов местного самоуправления. В состав комиссии входят представители территориальных органов Государственного комитета Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом, местных органов власти, должностные лица передаваемого и принимающего объекта. Комиссию возглавляет заместитель главы местной

государственной администрации, в компетенцию которого входят все вопросы, касающиеся передачи объектов. Комиссия должна завершить работу по передаче объектов в муниципальную собственность в срок не позднее одного месяца со дня принятия решения об их передаче.

По результатам работы Комиссии, на основании материалов инвентаризации основных и оборотных средств, составляется Акт приема-передачи (Приложение 1) в трех экземплярах, по одному экземпляру которого направляется территориальному органу Государственного комитета Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом, местному органу власти и муниципалитету. После завершения работы по приему и передаче объекта Комиссией составляется бухгалтерский баланс для нового хозяйствующего субъекта, подлежащий утверждению местным органом власти, на территории которого находится данный объект.

Как было упомянуто ранее, процессу передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность должны предшествовать работы по паспортизации объектов, находящихся на территории муниципалитетов, не зависимо от форм собственности. На основе данных паспортизации, которые проводят органы МСУ сел, поселков и городов, проводятся подготовительные работы по составлению списков и описанию имущества, подлежащих передаче муниципалитету.

Например, Распоряжением мэра города Бишкек в 1997 году были выделены 300 тысяч сомов для проведения сплошной паспортизации объектов, находящихся на территории города. На выделенные средства были привлечены специалисты, в основном из числа работников коммунальных служб, БТИ, учреждений социальных инфраструктур, которые в течение 6 месяцев провели паспортизацию всей городской недвижимости.

Приобретение права муниципальной собственности. Право собственности относится к категории вещных прав, сущность которых заключается в прямом господстве над вещью, подразумевающим использование уполномоченным лицом, либо уполномоченным органом местного самоуправления в своих интересах или интересах местного сообщества, и в **исключительности** осуществления данной возможности.

Порядок приобретения права собственности, а также владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью закреплены Гражданским Кодексом Кыргызской Республики, другими законодательными актами. Гражданский Кодекс, как основополагающий гражданско-правовой документ, дает только базовые определения и регулирующие положения,

которые при необходимости, более подробно раскрываются в других законодательных документах.

Универсальная норма о порядке установления **специфики правового регулирования** прав собственности изложена в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» и «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Во исполнение данной нормы установлены такие специфические черты реализации права на муниципальную собственность, как:

- исключительное право представительных органов местного самоуправления устанавливать порядок управления и распоряжения, а также приватизации муниципальной собственности;
- обязательность поступления доходов от приватизации объектов муниципальной собственности в полном объеме в местный бюджет;
- право органов местного самоуправления определять в соответствующих договорах или соглашениях условия использования передаваемых в пользование или приватизируемых объектов муниципальной собственности.

Таким образом, право муниципальной собственности возникает из оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Можно выделить административные и гражданско-правовые способы.

Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется при издании акта органа государственной власти, о чем было сказано ранее.

Более отвечают интересам местного самоуправления способ перехода прав на объекты собственности гражданско-правовые договоры и сделки. В соответствии с законодательными и нормативными правовыми актами органы местного самоуправления вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

Классификация объектов муниципальной собственности.

Классификация объектов муниципальной собственности производится исходя из предназначения объекта муниципальной собственности на:

- объекты, используемые для осуществления обязательных функций, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления (объекты благоустройства, водоснабжения, образования, здравоохранения);
- объекты, используемые для осуществления функций, направленных на поддержание социально значимых мероприятий (клубы, библиотеки, кинотеатры, парки и т.д.);

- объекты, используемые для осуществления функций, но не входящих в обязанности органов местного самоуправления;

Единой общепринятой классификации объектов муниципальной собственности не существует. Например, в соответствии с Концепцией управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республике, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики (дата) рекомендуется классифицировать объекты по 3 группам.

К первой группе относятся «основные объекты», предназначенные для выполнения основных исключительных функций органа местного самоуправления, ко второй группе - «дополнительные объекты», которые не отнесены к основным объектам, а используются для выполнения социально культурных потребностей местного сообщества,

и третья группа объектов – «избыточные объекты», которые не отнесены ни к первой группе объектов, ни ко второй группе объектов.

Известные Российские ученые, специализирующиеся в муниципальной науке, доктор юридических наук Гладышев А. Г. и доктор исторических наук Ганичев В.Н., авторы учебного пособия «Муниципальное управление» классифицируют муниципальные объекты по 3 формам:

- имущество, переданное в аренду и на правах хозяйственного ведения,
- имущество, переданное в оперативное управление и безвозмездное пользование.
- имущество, находящееся в муниципальной казне.

По мнению российских ученых такая классификация позволяет систематизировать затраты на воспроизводство, дотации и т. д., а также более четко планировать имущественные доходы от использования муниципального имущества.

Конечно, перечисленные примеры классификаций не являются исчерпывающими, требуется дальнейшее изучение и детализация проблем, группировка по общим признакам, что должно в конечном итоге дать положительные результаты при реализации концепции управления муниципальной собственностью, а также муниципальной экономикой в целом.

Ведение учета и Реестра муниципального имущества

До введения государственного регистра в 1999 году, учет объектов муниципальной недвижимости вели муниципальные учреждения Бюро технической инвентаризации. С передачей всей документации вновь созданным учреждениям Госрегистра в центре и на местах, с созданием Реестра муниципального имущества у городских властей появилась

возможность иметь и предоставлять официальную информацию о характеристиках того или иного объекта муниципальной собственности. Однако, на практике не все муниципалитеты имеют достоверные данные о своем имуществе.

Основным фактором, затруднившим своевременное внедрение Реестра муниципального имущества, являлось отсутствие четкой нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы разграничения и регистрации собственности. Только по истечении нескольких лет Постановлением Правительства республики были утверждены Типовые Формы Реестров муниципального имущества.

В большинстве случаев органы местного самоуправления вели упрощенные формы ведения учета муниципального имущества. Процессы формирования и учета муниципальной собственности в республике предполагает наличие:

- четкого разграничения и координации действий государственных и муниципальных органов, задействованных в процессах формирования, учета и регистрации муниципального имущества;
- обеспечения гласности и прозрачности процедур;
- обеспечение различным субъектам равного доступа к совершению сделок с объектами муниципальной собственности;
- обеспечение защиты имущественных интересов местного сообщества в отношении муниципального имущества;
- создания ключевых элементов инфраструктуры недвижимости, способных привести в действие рыночные механизмы.

Повышение эффективности управления муниципальной собственностью связано с внедрением современных компьютерных технологий, созданием современных информационных систем, повышением уровня квалификации муниципальных служащих. На основании данных информационно-справочной картотеки формируется многоцелевая база данных муниципальной собственности, которая обеспечит:

- создание единой системы учета и отчетности по учету доходов и расходов местного самоуправления;
- прозрачность информации для заинтересованных лиц, включая органы местного самоуправления и местные сообщества;
- ведение муниципальной статистики;
- оперативное получение актуальной информации для принятия управленческих и экономических решений;

- повышения эффективности использования муниципальной собственности.

Учет муниципального имущества является важным элементом в действиях органов местного самоуправления и включает в себя описание объекта учета с указанием его индивидуальных особенностей, позволяющее однозначно отличить его от других объектов. Данными об объектах учета являются сведения, характеризующие эти объекты (место нахождения, стоимость, обременение и т.п.).

В основу системы учета недвижимого имущества закладывается также учет земельных участков с расположенными на них зданиями, строениями и сооружениями. Земельным участкам при этом присваиваются уникальные кадастровые номера, с которыми непосредственно связаны индивидуальные номера расположенных на них зданий, строений, сооружений, находящихся в муниципальной собственности. Данные учета недвижимого имущества берутся за основу функционирования системы государственной регистрации прав на недвижимость.

Учет имущества, переданного в оперативное управление или хозяйственное ведение, ведется муниципальным учреждением или предприятием, а в случае передачи его в пользование - уполномоченным органом по управлению коммунальным имуществом.

Для информационного обеспечения управления активами муниципалитета необходимо вести Реестр муниципальной собственности. Ведение реестра обеспечивает надежную юридическую и информационную основу для учета муниципальной собственности и его эффективного управления.

Ведение Реестра осуществляется на бумажных и магнитных носителях информации. В качестве бумажного носителя выступают формы документов, которые открываются на каждый объект учета.

Типовые формы учета муниципального имущества, учитывающие полные составы муниципального имущества, представлены в Приложениях. Уполномоченный орган по управлению муниципальным имуществом несет полную ответственность за соответствие вносимых в Формы сведений об объектах учета информации, за организацию защиты информации, ее полноты и достоверности. Реестр муниципальной собственности должен содержать количественные, стоимостные, технические и правовые характеристики объектов собственности, включая объекты незавершенного

строительства, с обязательным наличием информации о целях использования, рыночной стоимости объекта, степени износа, необходимости ремонта и пр.

Следует отметить, что при совершении сделок с муниципальным имуществом рыночная оценка объекта сделки является обязательным и неизменным условием.

Объектами учета при ведении реестра муниципальной собственности должны являться:

- имущество муниципальных учреждений и предприятий, закрепленное за ними на праве оперативного управления или хозяйственного ведения;
- находящиеся в муниципальной собственности акции (доли) в уставном капитале предприятий (с указанием процентной доли);
- имущество, принятое в муниципальную собственность от предприятий, организаций различных форм собственности;
- иное недвижимое и движимое имущество, в том числе переданное в безвозмездное пользование, аренду, залог и т.п.

Для разработки Реестра муниципальной собственности необходимо провести инвентаризацию. На основе информации, полученной в ходе инвентаризации и отраженной в Реестре, принимаются меры по повышению эффективности использования муниципальной собственности и оптимизации ее структуры.

Под Реестром понимается информационная система, представляющая собой совокупность построенных на единых методологических и программно - технических принципах баз данных, содержащих перечни объектов учета и данные о них.

Внедрение Реестра муниципального имущества позволит городским властям повысить оперативность принятия решений в сфере управления муниципальной собственностью. Фактически, в настоящий момент Реестр имущества дает возможность отслеживать движение муниципальной собственности, а также быстро реагировать на меняющуюся экономическую конъюнктуру выработкой соответствующей политики в области управления имуществом. Одним из важнейших результатов ведения реестра также является возможность оперативных ответов на запросы судов, прокуратуры, регистрационных органов, местным кенешам, различных

подразделений органов МСУ и т.д. Учитывая, что обновление данных в реестре проводится постоянно (ежемесячно), ведение реестра позволит муниципалитетам получать целостную картину текущего состояния муниципального имущества.

Основанием для включения, исключения объектов из Реестра, внесения изменений в Реестр являются Закон или иной законодательный акт, Указ или Распоряжение Президента Кыргызской Республики, Постановление Правительства республики и другие нормативно-правовые акты местных органов самоуправления

Формирование Реестра данных объектов муниципальной собственности и их классификация по функциональному назначению объектов, исходя из конкретных условий, объема имущества, находящихся в муниципальной собственности, проводятся местными органом самоуправления.

Учет муниципального имущества организуется и осуществляется уполномоченным органом (или лицом) местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом, который разрабатывает соответствующий местный нормативно-правовой акт и представляет его в местный кенеш для утверждения.

Местный кенеш утверждает формы Реестров и Классификацию объектов, предложенные исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления.

При создании и ведении указанного реестра необходимо предусмотреть разработку единой системы показателей учета, контроля и анализа имущества, разработку правил и процедур обновления данных, системы разграничения доступа к информации различных категорий ее потребителей, реализацию мер ответственности за предоставление недостоверной информации.

Информация об объектах учета, содержащаяся в Реестре, предоставляется любым заинтересованным лицам в соответствии с действующим законодательством или на основании местного нормативно-правового акта.

Реестр ведется в разрезе типов объектов, например: здания и сооружения; объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства; транспортные средства; зеленые насаждения; незавершенное строительство.

Формирование Реестра объектов муниципальной собственности и их классификация по функциональному назначению объектов, производится органами местного самоуправления, исходя из конкретных условий, объема имущества, находящихся в муниципальной собственности. В зависимости от функционального

назначения объекта формируется и соответствующая политика управления муниципальным имуществом, которая является неотъемлемой частью экономической политики развития территории.

Типовое Положение о ведении учета и форм Реестра объектов утверждено Постановлением Правительством Республики Правительством Кыргызской Республики №608 от 10 октября 2001 года. Формы Реестров приводятся в *Приложениях 2-5*.

Нормативный правовой акт органов местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, регламентирует создание полного реестра имущества с систематизированными данными обо всех элементах муниципальной собственности, для осуществления контроля над состоянием этого имущества и оптимизации принятия решений по его использованию с учетом интересов соответствующих территорий.

При создании и ведении указанного реестра необходимо предусмотреть разработку единой системы показателей учета, контроля и анализа имущества, разработку правил и процедур обновления данных, системы разграничения доступа к информации различных категорий ее потребителей, реализацию мер ответственности за предоставление недостоверной информации.

Как показали проверки состояния учета муниципальной собственности, в айыл-окмотах не ведутся учет муниципального имущества, а роль Реестра выполняют официально неутвержденные и неполные перечни объектов муниципальной собственности.

Эти перечни не содержат сведений о составе имущества, адресов его нахождения, финансовых показателей и не могут служить основой для выработки политики повышения эффективности его использования. Работники органов местного самоуправления не располагают достаточными знаниями и опытом работы по учету и ведению Реестра муниципальной собственности.

Компетенции органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью разграничены.

Так, к компетенции местных кеңешей относятся:

- утверждение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью на имущество;
- принятие решений о передаче в залог объектов коммунальной собственности на имущество;
- утверждение цен и тарифов на коммунальные услуги, оказываемые юридическими или физическими лицами, использующими коммунальную собственность на имущество;
- одобрение местных планов и программ продажи или отчуждения посредством продажи или передачи коммунальной собственности на имущество;

Компетенция исполнительно-распорядительных органов:

- руководство, координация и контроль за производственной и финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, находящихся в коммунальной собственности на имущество;
- принятие нормативных актов о порядке и условиях передачи коммунальной собственности на имущество во временное или постоянное владение и пользование;
- составление контрактов с собственниками имущества в отношении передачи или продажи в коммунальную собственность имущества, используемого для оказания коммунальных услуг или жилья, а также осуществления социальной и культурной деятельности местного сообщества;
- принятие решений о строительстве новых объектов жизнеобеспечения местного сообщества;
- определение порядка создания и ведения реестра объектов коммунальной собственности на имущество, а также сбора другой информации, необходимой для эффективного управления коммунальной собственностью;
- установление порядка страхования коммунальной собственности на имущество и иных способов обеспечения ее сохранности;

На практике местные кеңешей не в полной мере используют предоставленные Законом права собственника и в случае нарушения этих прав не отстаивают свои интересы.

Вопросы для самопроверки

- 1. Каким образом органы государственной власти способствуют развитию экономических основ МСУ?*
- 2. Что составляет экономическую основу в айыл-окмоту?*
- 3. Что должно лечь в основу формирования муниципальной собственности?*
- 4. Каковы особенности современного состояния в вопросах муниципальной собственности?*
- 5. Какие пути можно применить органам местного самоуправления при формировании муниципальной собственности?*
- 6. Каков порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность?*
- 7. Что содержит Реестр объектов муниципальной собственности?*
- 8. Что является основанием для включения объекта в Реестр муниципальной собственности?*
- 9. Назовите компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов МСУ по управлению муниципальной собственностью?*
- 10. Какие общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления закреплены в Европейской Хартии о местном самоуправлении*

Раздел 3. Экономическая деятельность органов местного самоуправления

Практически во всех странах муниципальные власти имеют в собственности или в том или ином виде контролируют значительные объемы объектов муниципальной недвижимости. Однако лишь небольшое количество муниципалитетов воспринимает данные ресурсы как «портфель активов», структура которого может изменяться в зависимости от стратегических целей развития местного сообщества.

Как правило, управление «портфелем активов» местного сообщества ведется без какой-либо четкой привязки к долгосрочным целям развития муниципалитета и сводится лишь к решению текущих задач. Вопросы же развития муниципальных активов предлагается решать с помощью массивованных инвестиций в модернизацию муниципальной инфраструктуры.

Тем не менее, анализ мировой практики показывает, что детальное рассмотрение каждого вида активов, выработка стратегического плана управления, а также определение оптимальной структуры муниципальных активов позволяет находить резервы для повышения эффективности управления даже в условиях дефицита финансовых ресурсов.

В литературе, посвященной теме муниципальных активов, категория «управление активами» трактуется достаточно широко и определяется спецификой страны, в контексте которой рассматривается проблема. В Кыргызстане не получило должного толкования термина муниципальных активов или «портфелей активов» муниципалитета и применение этих понятий в практику управления муниципальной недвижимостью, за исключением Урбан института Бишкек, в исследованиях и разработках которого термин «муниципальные активы» присутствует.

В последнее время в восточно-европейских странах и Российской Федерации наиболее распространен подход, при котором управление муниципальной собственностью рассматривается в сравнении с практикой управления частными или корпоративными активами. В связи с этим в большинстве случаев при анализе муниципальных ресурсов используются понятия и концепции, применяемые в частном секторе.

Непосредственное управление активами, которое включает оценку финансовой эффективности (отдачи) каждого из видов собственности в портфеле активов.

В связи с тем, что методология управления частной или корпоративной собственностью стала использоваться в общественном (в том числе муниципальном) секторе экономики, формулировка целей и этапов управления муниципальной собственностью может совпадать с вышеизложенными определениями. Тем не менее, как правило, к уже упомянутым видам операций с собственностью (приобретение, пользование и распоряжение) обычно добавляют и такие специфические для муниципальной экономики функции, как операции с землей (сдача в аренду, приватизация и т.д.).

К целям управления муниципальной собственностью традиционно относят:

- определение необходимого объема муниципальной собственности, позволяющего предоставить местные услуги при наименьших из всех возможных издержках;
- обеспечение развития муниципальной экономики, а также мобилизация дополнительных доходов в муниципальный бюджет.

Основываясь на опыте управления частной или корпоративной собственностью, общую систему управления муниципальными активами можно представить следующим образом.

1. Инвентаризация муниципальной собственности (активов).

Как было упомянуто ранее, создание подробной информационной базы об активах, находящихся в собственности муниципалитета, которая должна включать стоимостную оценку актива, его технологические характеристики,

информацию о правообладателях и т.д. Логичным завершением этого этапа должны стать разработка и ведение реестра муниципальной собственности.

2. Управление активами на портфельной основе. Основу подобного рода управления муниципальными активами составляет формулировка целей развития в контексте развития муниципалитета. Механизм управления активами должен быть разработан в рамках стратегического плана развития территории или социально-экономического развития города или села. Важным принципом управления также является разработка классификации муниципальных активов.

Далее для каждого вида собственности, в зависимости от целей использования данного вида муниципального актива, разрабатывается система инструментов управления.

Организационные процедуры. Эффективная стратегия управления муниципальной собственностью подразумевает централизацию функции управления активами. Другими словами, в органах местного самоуправления должен быть создан орган или должностное лицо, непосредственно отвечающий за разработку механизмов и управление муниципальной собственностью.

Процедура управления муниципальной собственностью по возможности должна быть формализована (четко прописана в нормативно-правовых документах). Различные типы операций с собственностью – приобретение, эксплуатация и реализация – должны быть отражены в структуре органа власти, отвечающего за их проведение.

В 2000 г. Всемирным банком был подготовлен доклад «Стратегическое управление муниципальными активами». Основная цель документа - рассмотреть международный опыт управления муниципальными активами и на его основе выработать ряд практических рекомендаций по повышению эффективности управления местными активами в развивающихся странах.

Необходимо отметить, что в докладе категория муниципальных активов трактуется в узком смысле и относится только к муниципальной инфраструктуре. Базовой идеей доклада является концепция стратегического управления муниципальными активами. Под ней авторы понимают механизм управления, основанный на разработке плана управления активами.

Методы управления муниципальной собственностью.

Как уже было сказано ранее, имущественный комплекс муниципалитетов является одной из составляющих экономической основы

местного самоуправления и представляет собой важный фактор устойчивого социально-экономического развития территории.

Представляется, что наиболее оптимальным для органов местного самоуправления, исходя из закрепленных на данный момент законодательных актов, является использование сочетания организационно-правовых, организационно-экономических, финансовых и учетно-аналитических методов, учитывающее их содержание и целенаправленность воздействия управляющих субъектов на объекты управления посредством специальных инструментов прямого и косвенного воздействия. Право владения и распоряжения муниципальным имуществом предполагает применение целого ряда методов управления.

Так, например, под **организационно-правовыми методами** понимается нормативно-распорядительное воздействие на участников имущественных отношений, выражающееся в форме нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. В зависимости от их компетенции в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью это могут быть постановления, распоряжения, приказы, устанавливающие порядок распоряжения, правила и процедуры, регулирующие процессы управления муниципальной собственностью, приватизацию и приобретение объектов собственности, участие в гражданско-правовых сделках.

Например, к таким методам управления муниципальной собственности можно отнести создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных предприятий и учреждений, внесение вкладов и участие в капитале хозяйственных обществ, передачу имущества в хозяйственное ведение, оперативное и доверительное управление, аренду, наем, безвозмездное пользование, приватизацию, ипотеку, залог, страхование.

Использование **организационно-экономических методов** позволяет регулировать имущественные отношения, процесс управления муниципальным имуществом посредством стимулирования экономических интересов субъектов имущественных отношений, применяя инструменты кредитно-денежной, бюджетной, налоговой системы.

Это, например, базовые функции управления, как планирование и организация, учет и контроль, инвентаризация имущества, кадровое обеспечение, а также современные функции управления - маркетинг, аудит, рыночная оценка и оценка эффективности использования имущества, информационное обеспечение управления муниципальной собственностью.

Финансовые методы позволяют обеспечить деятельность по управлению и воспроизводству муниципальной собственности с учетом получения и распределения доходов от ее использования.

Это позволяет оптимизировать нагрузку на расходную часть местного бюджета, максимизировать поступления в него от использования муниципальной собственности, устанавливать процент отчислений от прибыли муниципальных предприятий, прогнозировать получение дивидендов от участия в капитале хозяйственных обществ, других доходов в бюджет.

В связи с этим, размер и структура муниципальной собственности должны соответствовать перечисленным функциям, каждая из которых имеет свое содержание и раскрывается в процессе жизнедеятельности города или села.

В целом управление муниципальным имуществом предполагает комплекс инструментов хозяйственной политики, которые можно объединить в четыре группы:

1. Формирование (изменение) состава муниципальной собственности;

- передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность
- формирование муниципальной собственности другими, в соответствии с законодательством республики, способами;

2. Меры по владению имуществом:

- закрепление прав собственности,
- учет объектов муниципальной собственности,
- контроль за использованием муниципального имущества;

3. Меры по организации использования имущества:

- использование имущества при создании (ликвидации) муниципальных предприятий или учреждений;
- регулирование порядка и условий использования муниципального имущества, включая муниципальное имущество, закрепленного за предприятиями на праве хозяйственного ведения и учреждениями на праве оперативного управления;
- формирование, утверждение и контроль за утверждением местного бюджета и внебюджетных фондов с учетом наличия муниципальной собственности и связанных с ним затратами;
- осуществление иных сделок с имуществом;

4. Меры по организации распоряжения имуществом:

- ликвидацию предприятий и учреждений и “утилизация” их имущества;
- приватизацию имущества;

- осуществление иных сделок по отчуждению имущества (или передаче прав), таких, как ипотека, залог, купля-продажа имущества, участие в совместной деятельности.

С принятием Закона «О финансово-экономических основах местного самоуправления» начинается новый качественный этап становления и развития муниципальной собственности, применение различных методов органами местного самоуправления становится приоритетной деятельностью в ближайшей перспективе.

Право собственности и ограниченные вещные права

Право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Право собственности включает в себя три правомочия – право владения, право пользования и право распоряжения. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики:

Право владения представляет собой юридически обеспеченную возможность осуществлять фактическое обладание имуществом. Право владения предполагает помимо фактического обладания имуществом, ответственность за его воздействие на среду и охрану его от чужого воздействия.

Право пользования представляет собой юридически обеспеченную возможность извлекать из имущества его полезные естественные свойства, а также получать от него выгоду. Выгода может выступать в виде дохода, приращения, плодов, приплода и в иных формах извлечение из имущества его полезных свойств и получение от него выгоды. Например, в отношении нежилых помещений право пользования означает, что собственник может использовать их сам или сдать в аренду, извлекая пользу в виде денежного дохода.

Право распоряжения представляет собой юридически обеспеченную возможность определять юридическую судьбу имущества. Это компетенция уполномоченных органов по управлению муниципальным имуществом, в соответствии с нормативными правовыми актами, продать, передать или разрушить ее. Распоряжаться - это значит определять судьбу имущества, передавать во владение, пользование или в распоряжение кому-либо другому навсегда или временно. Право распоряжения позволяет собственнику продать, подарить, завещать, отказаться от принадлежащего ему имущества либо уничтожить ее.

Таким образом, права собственника в отношении недвижимого имущества реализуется в следующих формах:

- аренда,
- закрепление или передача по договору при выполнении дел местного значения муниципальным предприятиям или учреждениям,
- исполнение программы приватизации,
- продажа,
- ликвидация или реорганизация юридического лица,
- приобретение недвижимости и имущества в муниципальную собственность,
- передача в доверительное управление и.т.д.

Органы местного самоуправления, осуществляя свои уставные функции и полномочия по обеспечению экономического и социального развития территории, могут использовать эту собственность в следующих организационно-правовых формах:

- Муниципальное предприятие, имущество которому передано на праве хозяйственного ведения,
- Муниципальное учреждение, имущество которому передано на праве оперативного управления,
- Предприятие при смешанной форме собственности,
- Совместное предприятие.

Право хозяйственного ведения, оперативного управления и срочного (временного) безвозмездного пользования

В соответствии с законодательством республики, имущество, находящиеся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями – на праве оперативного управления

Право хозяйственного ведения. Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Гражданский Кодекс Кыргызской Республики, статья 227

Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, в залог, вносить в качестве вклада (пая) в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия. Управление имуществом муниципальных предприятий включает решение вопросов об установлении порядка, условий и использования закрепленного за предприятием имущества, и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием имущества и его сохранностью.

Право оперативного управления. Собственник имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Порядок распределения доходов данного учреждения определяется собственником его имущества.

Гражданский кодекс Кыргызской Республики, статья 228

Если имущество закреплено за учреждением на праве оперативного управления, оно осуществляет свою деятельность в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества в отношении закрепленного за ним имущества права владения, пользования и распоряжения им.

Основными мероприятиями данного направления являются инвентаризация имущества, переданного в оперативное управление с целью обеспечения контроля за его сохранностью, движением, рациональным использованием по целевому назначению, предупреждение использования имущества в коммерческих целях без согласования с собственником. Реализация данных мероприятий позволит выявить неиспользуемое, либо используемое не по назначению муниципальное имущество, подлежащее изъятию в казну местного сообщества.

Управление муниципальными предприятиями и учреждениями должна быть направлена на:

- Увеличение поступлений в бюджет от использования имущества, закрепленного за предприятиями на праве хозяйственного ведения;

- Снижение расходов бюджета на содержание учреждений находящихся на праве оперативного управления.
- Повышение эффективности деятельности предприятий и учреждений, а также эффективности использования закрепленного за ними имущества;
- Создание системы экономического мониторинга и ужесточении контроля за деятельностью предприятий и учреждений;

Право пользования должно предоставляться лишь в исключительных случаях и только в отношении организаций, поддерживаемых по социальным или политическим причинам в т.ч. бюджетные организации.

Аренда и арендные отношения.

В системе управления объектами муниципальной собственности аренда занимает особое место. Преимущества аренды, как формы управления, заключаются, во-первых, в стабильности получения дополнительного дохода, во-вторых, в возможности использовать в будущем для развития собственной хозяйственной деятельности, когда будут созданы соответствующие условия.

Предприниматели часто жалуются на неопределенные сроки аренды, которые, кроме того, считаются слишком короткими, поскольку большинство договоров аренды заключается менее чем на год, чтобы избежать регистрации, а это в свою очередь приводит к произвольному увеличению и непредсказуемости арендной платы. Существует мнение, что доступ к аренде предоставляется несправедливо и что аренда городского имущества сосредоточена в руках ограниченного числа фирм и лиц, которые впоследствии «перепродают» более низкие муниципальные ставки арендной платы через субаренду. Данные, подтверждающие или опровергающие такие утверждения, в целом не представляются.

Как показали обсуждения с представителями уполномоченных органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом, средний срок договоров аренды в настоящее время увеличивается, чтобы стимулировать арендаторов к инвестициям в улучшение помещений, и любой арендатор, намеревающийся осуществлять такие инвестиции, может получить аренду на необходимый срок. Управляющие муниципальным имуществом также предлагают льготные ставки арендной платы для тех арендаторов, которые согласны произвести существенные улучшения в помещениях. Муниципальные представители также утверждают, что любому существующему арендатору будет автоматически продлена аренда по истечении срока и что угроза

произвольного выселения невелика, хотя и признают, что городские власти не обязаны продлевать договоры аренды.

Помимо высказанных выше рекомендаций о том, что ставки арендных платежей необходимо увеличить до рыночного уровня, можно предпринять ряд мер по содействию в реализации и улучшению восприятия программы по предоставлению муниципальных объектов недвижимости в аренду:

- Увеличить стандартный срок договоров аренды. В странах с развитыми рыночными отношениями в сфере недвижимости стандартный срок аренды на офисные и торговые помещения находится в диапазоне 5 лет, аренда со значительными инвестициями со стороны арендатора вдвое превышает этот срок; Необходимо увеличивать стандартный срок для арендаторов и сокращать его только по запросу самого арендатора;
- Увязывать увеличение арендных платежей с объективными и самостоятельно проверяемыми экономическими показателями, такими как индекс прожиточного минимума;
- Предусмотреть юридически обязательный вариант продления аренды в договорах аренды;
- Предоставлять аренду муниципальных помещений на основе широкого оповещения общественности в средствах массовой информации;
- Предоставлять аренду муниципальных помещений на основе проведения конкурса или иных открытых процедур;
- Вести и предоставлять для широкого ознакомления регистрационный журнал муниципальных договоров аренды с указанием ключевых параметров помещений, арендаторов и ставок арендной платы;
- Предоставлять значительное число муниципальных помещений в управление фирмам частного сектора по договорам доверительного управления, которые предусматривают финансовые стимулы для улучшения помещений и поддержания ставок арендной платы на рыночном уровне.

Договоры управления, предусматривающие поощрительные меры, и установка частного сектора на максимальную прибыль могут ограничить

политизированный характер управления муниципальным имуществом и снизить уровень коррупции.

Аренда представляет собой один из механизмов управления муниципальной собственностью, являясь при этом для собственника возобновляемым источником поступлений.

Муниципальное имущество предоставляется в аренду юридическим и физическим лицам, путем продажи права аренды (на коммерческом конкурсе), на инвестиционных условиях (на конкурсе инвестиционных программ).

Муниципальные объекты могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам в аренду с льготной арендной платой, в аренду с рыночной арендной платой, в долгосрочную инвестиционную аренду.

Порядок предоставления в аренду муниципальных объектов устанавливается решением местного кенеша.

Свободные (не застроенные) земельные участки, автостоянки и земли общего пользования, как правило, в аренду с льготной арендной платой не предоставляются.

Аренда с льготной арендной платой может быть предоставлена некоммерческим организациям и физическим лицам в связи с их общественно важной социальной или политической деятельностью, а также предприятиям, учреждениям и организациям, выполняющих местные задачи, отнесенные к ведению органов местного самоуправления.

Право аренды с рыночной арендной платой на объекты недвижимости предоставляется путем проведения конкурса в открытой форме. Право аренды с рыночной арендной платой предоставляется лицу, предложившему наибольшую рыночную арендную плату.

Начальные ставки рыночной арендной платы для объектов недвижимости рассчитываются на основе балансовой стоимости объектов недвижимости и поправочных коэффициентов, учитывающих тип, месторасположение, техническое состояние, а также общий уровень рыночных цен на аренду помещений в этом населенном пункте.

Начальные ставки месячной арендной платы для земель общего пользования, включая остановок общественного транспорта, автостоянок, свободных незастроенных земельных участков для строительства рассчитываются как определенный процент от ожидаемого полного месячного дохода от данного объекта при существующем состоянии рынка недвижимости в данном населенном пункте.

Долгосрочная инвестиционная аренда предоставляется физическим и юридическим лицам на муниципальные объекты недвижимости, которые требуют существенных и долгосрочных инвестиций.

Право долгосрочной инвестиционной аренды предоставляется лицу, предложившему наиболее привлекательный инвестиционный проект. На конкурс могут выставляться объекты недвижимости отобранные уполномоченным органом местного самоуправления по утвержденной местным кенешем перечня объектов. Инвестиционные условия долгосрочной инвестиционной аренды устанавливаются индивидуально по каждому объекту недвижимости. При этом срок аренды в инвестиционных условиях может жестко не устанавливаться и предлагаться на более длительный срок, например, от 10 до 15 лет.

Аренда должна распространяться не только на недвижимое имущество, но и на все виды объектов собственности. Границы, в которых могут действовать арендодатель и арендатор должны быть определены при заключении договора аренды.

В частности договора аренды целесообразно заключать в едином пакете с договорами о предоставлении коммунальных услуг. Управление арендуемым имуществом включают в себя:

- принятие местных нормативных актов, регулирующих арендные отношения;
- увеличение доли площадей, передаваемых в аренду;
- введение практики передачи муниципального имущества в арендное пользование на основе проведения конкурсов на право аренды;
- упорядочение предоставления льгот по арендной плате и отмена экономически необоснованных арендных льгот;
- внедрение системы автоматизированного контроля за поступление арендных платежей;
- создание мониторинга арендных платежей.

При заключении договоров об аренде или пользовании недвижимым коммунальным имуществом сроком на один год и более применяются следующие процедуры:

- Орган местного самоуправления публикует объявление о своем намерении принимать заявки на право аренды или пользования недвижимой коммунальной собственностью. Письменное уведомление должно быть вывешено в общественных местах и опубликовано в местных средствах массовой информации;

- В объявлении указывается собственность, ее местонахождение и описание, минимальная цена приобретения права аренды или пользования, условия или ограничения, установленные на право аренды или пользования, время и место проведения тендера. Объявление публикуется не позднее 30 дней до даты продажи;
- Конверты с запечатанными в них заявками вскрываются публично в доступном общественном месте. Право аренды или пользования предоставляется лицу, предложившему наибольшую цену и удовлетворяющему условиям, установленным для данной сделки. Общественности сообщается о результатах конкурса, включая имя (наименование) лица, выигравшего конкурс, цену и любые условия и ограничения по данной сделке посредством письменного уведомления, помещаемого в общественных местах, и посредством введения данной информации в местный Реестр объектов коммунальной собственности на имущество.

Все доходы от предоставления права аренды или пользования коммунальным имуществом, за вычетом комиссионных, оплаты юридических услуг или других расходов, необходимых для совершения сделки, остаются в распоряжении органов местного самоуправления.

Победитель конкурса несет ответственность за регистрацию сделки в государственном регистрационном органе, а также за любые регистрационные расходы. Договор аренды недвижимого имущества, на срок три года и более, подлежит государственной регистрации.

Коммерческий конкурс – способ определения арендатора, при котором победителем становится соискатель, предложивший наилучшие условия его использования по назначению указанному в условиях конкурса и наивысшую цену за право заключения договора аренды или большую арендную плату, лучшую инвестиционную программу.

Определение ставок арендной платы

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики определение ставок арендной платы за предоставленные здания, сооружения и помещения в аренду относится к ведению органов местного самоуправления. Разные города, поселки и села нашей республики

устанавливают разные ставки арендной платы индивидуально, в зависимости от масштабов территории и объектов недвижимости.

Органы местного самоуправления при установлении ставок арендной платы вправе пригласить независимых оценщиков.

Типовые формы установления органами местного самоуправления ставок месячной арендной платы (здесь приведены формы расчетов арендной платы в городе Бишкек) основываются следующим способом:

- для нежилых помещений, зданий и сооружений начальная месячная арендная плата исчисляется как произведение начальной ставки месячной арендной платы за единицу площади (сом. кв.м. в месяц) и размера сдаваемой в аренду площади помещений (кв.м.);
Начальная ставка месячной арендной платы устанавливается исполнительно-распорядительным органом МСУ и утверждается представительным органом местного самоуправления.
- для земель общего пользования, включая земельных участков, предназначенных для использования под строительство нежилых зданий, сооружений или помещений облегченного типа, начальная арендная плата рассчитывается как определенный процент от ожидаемого усредненного месячного дохода арендатора от данного объекта за вычетом начальных затрат на обустройство объекта.

Начальная ставка месячной арендной платы для нежилых зданий, сооружений или помещений определяется по следующей форме:

$$A = C * k1 * k2 * k3 * k4, \text{ где}$$

A – начальная ставка месячной арендной платы,

C – усредненная балансовая стоимость объекта недвижимости (сом. кв.м. в месяц),

K1 – коэффициент, учитывающий вид нежилых помещений, сооружений или помещений и зависит от того, где расположено помещение – на этаже, в цокольном этаже или в подвале. Размер коэффициента может колебаться от 0,5 до 2.

K2 – коэффициент, учитывающий месторасположение объекта недвижимости, и равный от 1 – до 5,

K3 – коэффициент, учитывающий техническое состояние объекта, и равный от 0,5 до 1,

K4 - калибровочный коэффициент, который позволяет привести начальную ставку месячной арендной платы для данного объекта недвижимости к уровню от той ставки арендной платы, которую можно было бы ожидать за данный объект недвижимости при

сдаче его в аренду на рынке объектов недвижимости, находящихся в частной или иной форме собственности, не относящейся к муниципальной собственности.

Начальная ставка месячной арендной платы для земель общего пользования и земельных участков, предназначенные для использования под строительство нежилых зданий, сооружений или помещений облегченного типа рассчитывается по следующей формуле:

$$A = \frac{ПР * О \text{ (ожидаемый общий доход арендатора в течение срока аренды)} - НЗ \text{ (начальные затраты на обустройство объекта недвижимости)}}{К \text{ (количество месяцев в сроке аренды)}}$$

где:

ПР – процентный коэффициент, избираемый в интервале от 1 до 5%;

О – суммарный доход, ожидаемый арендатором в течение срока аренды с рыночной арендной платой;

НЗ – расходы, связанные с обустройством объекта недвижимости; исчисление размера начальных затрат на обустройство может быть произведено с привлечением независимых оценщиков

К – количество месяцев в сроке аренды с рыночной арендной платой, которое предполагалось при оценке ожидаемого общего дохода арендатора в течение срока аренды.

Уполномоченные органы по управлению муниципальным имуществом должны вести анализ и сравнение начальных и конечных арендных плат при сдаче объектов муниципальной собственности в аренду с рыночной арендной платой и корректировать коэффициенты в формулах по мере накопления данных о конкурсных ставках месячной арендной платой.

Оценка стоимости прав аренды.

За последнее время в отдельных городах Кыргызстана получили распространение сделок купли-продажи прав аренды земельных участков и объектов муниципальной собственности.

Стоимость права аренды объекта недвижимости – это сумма денег, которую согласится выплатить потенциальный арендатор за право пользования объектом на основе конкретного договора аренды. Интерес арендатора к приобретению права аренды объекта недвижимости проявляется в случае существования выгоды от данной сделки. Очевидно, что основное значение при этом имеют условия договора аренды, и в частности, величина договорной арендной платы. С ее ростом выгода от аренды уменьшается. Если договор аренды заключается исключительно

под действием факторов спроса и предложения на открытом рынке, за право его заключения дополнительно никто не станет платить.

Это естественно, поскольку доход или экономия от заключения договора аренды для арендатора составляет разница между рыночной и договорной арендной платой. В случае превышения арендной платы по договору над рыночной заключение договора аренды становится для арендатора невыгодным. Именно низкая величина контрактной арендной платы по сравнению с рыночной дает собственнику возможность получить единовременный доход от продажи прав аренды на рынке.

Заслуживает внимания и **конкурсная передача в частное управление** объектов муниципальной собственности. Проведенные пилотные проекты, при содействии Урбан института Бишкек, по передаче в частное управление на конкурсной основе в городах Балыкчы и Кара-Балта объектов недвижимости показали преимущества предоставления прав аренды на долгосрочную перспективу. Суть проведенных конкурсов состоял в том, что город формулирует условия - техническое задание по эксплуатационным работам (по составу, объему и качеству работ) предоставления услуг населению. Так как конкурс представлял интерес для многих физических и юридических лиц, и участвовали несколько претендентов за право управления объектами недвижимости, говорит о том, что это направление имеет перспективу для его повсеместного внедрения. Главным положительным моментом для органа местного самоуправления стало то, что после передачи объекта новому победившему на конкурсе арендатору, город прекращает финансирование городского объекта с местного бюджета.

Приватизация объектов муниципальной собственности

Приватизация муниципальной собственности является одним из наиболее важных элементов, обеспечивающих укрепление экономической основы местного самоуправления в условиях рыночной экономики. Статья 13 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» гласит, что основы, приоритеты, ограничения при проведении приватизации, стоимость и состояние имущества и другие необходимые сведения разрабатываются с учетом мнения широкого круга населения, и что доходы от приватизации муниципальной собственности в полном объеме поступают в местный бюджет.

Приватизация является структурным элементом политики управления собственностью на основе возмездной ее передачи в собственность физическим и юридическим лицам, направленной на развитие производства, создание рабочих мест, наполнение рынка

конкурентоспособными товарами и услугами, расширение налогооблагаемой базы.

Основной целью приватизации является повышение эффективности использования собственности.

Приватизация муниципальной собственности - отчуждение имущества, находящегося в собственности местного самоуправления (объектов приватизации), в собственность физических и юридических лиц.

Таким образом, приватизация выступает в качестве средства изменения формы собственности и формирования эффективно хозяйствующего субъекта путем:

- изменения формы собственности и организационно - правовой формы предприятий;
- отчуждения органами местного самоуправления имущественных объектов, применяя при этом все методы приватизации, включая рыночные:
- реорганизации имущественных комплексов предприятий и модернизации производств;
- проведения предпродажной подготовки объектов приватизации;
- долгосрочного инвестирования предприятий;
- изменения размеров и сроков закрепления пакетов акций в собственности органов местного самоуправления;
- определения формы продажи пакетов акций.

Объекты муниципальной собственности могут быть приватизированы гражданами и юридическими лицами на основе Программы приватизации муниципальной собственности (далее - Программа приватизации). Уполномоченный орган по управлению муниципальным имуществом разрабатывает и представляет проект Программы приватизации на утверждение местному совету.

Для обеспечения целенаправленной приватизации объектов проводится:

- инвентаризация объектов муниципальной собственности;
- диагностика финансового и технического состояний и использования объектов.

По результатам инвентаризации и диагностики объекты муниципальной собственности приватизируются одним из следующих методов:

- продажа на аукционе, конкурсе (тендере);
- передача в аренду с правом последующего выкупа;

- внесение в качестве вклада в уставные капиталы хозяйствующих субъектов;
- преобразование в открытые акционерные общества и в другие организационно-правовые формы, предусмотренные законодательством.

Продажа муниципального имущества на аукционе:

На аукционе продается муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества. Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену за такое имущество.

Аукцион является открытым по составу участников.

Передача муниципального имущества и оформление права собственности на него осуществляются в соответствии с законодательством и нормативными правовыми актами и договором купли-продажи не позднее чем через тридцать дней после дня полной оплаты имущества.

Продажа муниципального имущества на конкурсе:

На конкурсе могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50 процентов уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия.

Право приобретения муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса.

Конкурс является открытым по составу участников.

Договор купли-продажи муниципального имущества включает в себя порядок выполнения победителем конкурса условий конкурса.

Указанный договор должен устанавливать порядок подтверждения победителем конкурса выполнения принимаемых на себя обязательств.

В случае неисполнения победителем конкурса условий, а также ненадлежащего их исполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков исполнения таких условий и объема их исполнения, договор купли-продажи муниципального имущества расторгается по соглашению сторон или в судебном порядке с

одновременным взысканием с покупателя неустойки. Указанное имущество остается в муниципальной собственности, а полномочия покупателя в отношении указанного имущества прекращаются. Помимо неустойки с покупателя также могут быть взысканы убытки, причиненные неисполнением договора купли-продажи, в размере, не покрытом неустойкой.

Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;

Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

Публичное предложение о продаже муниципального имущества является публичной офертой.

При продаже муниципального имущества посредством публичного предложения в информационном сообщении указываются величина снижения начальной цены (цены первоначального предложения); период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения; минимальная цена предложения, по которой может быть продано муниципальное имущество (цена отсечения).

При этом цена первоначального предложения устанавливается не ниже начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже указанного имущества на аукционе, который был признан несостоявшимся.

При продаже муниципального имущества посредством публичного предложения нормативная цена составляет 50 процентов начальной цены несостоявшегося аукциона.

Право приобретения муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по цене первоначального предложения. Указанная заявка удовлетворяется по цене первоначального предложения.

Внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

Внесение муниципального имущества, а также исключительных прав в качестве оплаты размещаемых дополнительных акций открытого акционерного общества может быть осуществлено если открытое акционерное общество в соответствии с законодательством об акционерных обществах приняло решение об увеличении уставного капитала посредством размещения дополнительных акций, оплата которых будет осуществляться в том

числе муниципальным имуществом (с указанием вида такого имущества), а также исключительными правами, принадлежащими органу местного самоуправления (с указанием объема, пределов и способа использования соответствующих исключительных прав).

Преобразование предприятия в открытое акционерное общество

Приватизация имущественного комплекса предприятия в случае, если размер уставного капитала, превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством Кыргызской Республики, может осуществляться только путем преобразования этого предприятия в открытое акционерное общество.

Открытое акционерное общество, созданное путем преобразования муниципального предприятия, становится правопреемником этого предприятия в соответствии с передаточным актом, со всеми изменениями в составе и стоимости имущественного комплекса предприятия, произошедшими после принятия решения об условиях приватизации имущественного комплекса этого предприятия.

Объекты и предприятия муниципальной собственности разграничиваются по возможности их приватизации следующим образом:

- объекты и предприятия муниципальной собственности, приватизация которых запрещена;
- объекты и предприятия муниципальной собственности, приватизация которых приостановлена городским Кенешем до принятия решения о прекращении его закрепления;
- объекты и предприятия муниципальной собственности, приватизация которых разрешена.

Перечень объектов каждой группы рассматривается комиссией по приватизации объектов муниципальной собственности и утверждается на сессии местного кенеша.

Страхование

Муниципальное имущество должно быть застраховано от основных рисков утраты и ущерба. Органы местного самоуправления для среднесрочных и долгосрочных договоров могут перекладывать обязанности страхования на пользователя муниципального имущества. Степень участия собственника в риске случайной гибели объекта, в эксплуатации объекта, в его содержании, в проведении текущих и

капитальных ремонтов объекта и его страховании определяется условиями договора передачи. Выбор страховой компании должно осуществляться на конкурсной основе. Форма Договора и Положение о страховании муниципального имущества разрабатываются исполнительно-распорядительным органом, а утверждается решением местного Кенеша.

Порядок передачи муниципального имущества в залог.

В целях обеспечения исполнения обязательств органов местного самоуправления перед третьими лицами, может передаваться в залог муниципальное имущество, как способ привлечения финансовых средств. Порядок передачи муниципального имущества определяется соответствующим законодательством Кыргызской Республики. Решение о передаче коммунального имущества в залог принимается представительным органом.

Органы местного самоуправления вправе закладывать муниципальную собственность на имущество, необходимую для осуществления своих и государственных функций. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления могут использовать в качестве залога иные объекты муниципальной собственности на имущество только с одобрения местного кенеша и в соответствии с законами Кыргызской Республики "О залоге" и "Об ипотеке".
*Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество»,
статья 17*

Залог имущества, находящегося в муниципальной собственности, возникает в силу договора, заключаемого на основании соответствующего решения местного кенеша уполномоченным органом по управлению муниципальным имуществом с кредитором по обеспечиваемому залогом обязательством. Аналогичные действия могут быть осуществлены и в отношении предприятия по переданному муниципальному имуществу, находящегося в хозяйственном ведении, с согласия собственника муниципального имущества.

Предприятие для получения разрешения на залог недвижимого имущества, принадлежащего ему на праве хозяйственного ведения, направляет письменное заявление в уполномоченный орган по управлению муниципальным имуществом:

- с приложением проекта договора о залоге,
- заключения независимого оценщика о рыночной стоимости передаваемого в залог муниципального имущества

- финансово-экономического обоснования возможности выполнения предприятием обязательств, обеспечиваемых залогом муниципального имущества, в сроки, устанавливаемые договором о залоге этого имущества.

Уполномоченный орган по управлению муниципальным имуществом вправе отказать предприятию в выдаче разрешения на залог муниципального имущества, принадлежащего ему на праве хозяйственного ведения, если представленные документы не соответствуют требованиям и правилам, принятыми местными органами.

Пример.

Многие айыл-окомту для ведения весенних полевых работ испытывают потребности в горюче-смазочных материалах. Как правило, финансовых средств на их приобретение в бюджете нет. Эту проблему можно решить, оформив кредит в банке, используя право муниципальной собственности на объекты. Оговорим сразу, что по законодательству решение о передаче в залог муниципального имущества принимает только местный орган, т.к. он от имени местного сообщества выступает собственником муниципального имущества. Но кредитные учреждения, банки не принимают залог, если право собственности не зарегистрировано в Госреестре, т.е. при оформлении залога требуется от собственника Акт о праве собственности. Осенью собрав урожай можно рассчитаться с банком. Здесь можно применить и механизм страхования сделки на случай неурожая.

Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» дает большие возможности органам местного самоуправления в сфере экономической деятельности и превращения права на недвижимость в капитал, как это делается во всем цивилизованном мире.

Создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций.

Решение о создании муниципальных предприятий и некоммерческих организаций принимает орган местного самоуправления по представлению уполномоченного органа по управлению муниципальным имуществом. Создание муниципальных предприятий осуществляется в случаях, когда социально значимые цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных организационно-правовых форм. Решение о создании муниципального предприятия может принято также тогда, когда на территории муниципалитета отсутствуют необходимые населению услуги. Другими словами, муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также 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.

(Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», ст.22)

Помимо этого, органы местного самоуправления вправе делегировать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим организациям, а также акционерным в обществах, более половины акций которых принадлежат органам местного самоуправления, кроме полномочий, которые согласно законодательству Кыргызской Республики относятся к исключительной компетенции государственных органов или органов местного самоуправления.

Муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления.

В учредительных документах муниципальных предприятий предусматриваются порядок взаимоотношений органа местного самоуправления и муниципального предприятия, право органа местного самоуправления решать вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации.

Поэтому вопросы структуры и масштабы объектов собственности, сколько и какого имущества, ресурсов необходимы для обеспечения функций и полномочий местного самоуправления, становятся ныне первоочередными в деятельности органов местного самоуправления. Также важными для муниципалитетов становятся вопросы сколько и каких муниципальных предприятий и организаций должны быть, как и каким образом распределить полномочия между органами местного самоуправления и как их использовать, чтобы они приносили доход.

Пока редко органами местного самоуправления оцениваются такие виды деятельности как инвестиции, выгода от которых может контролироваться. Поэтому органам местного самоуправления при формировании концепции или программы управления муниципальной недвижимостью ведущее место необходимо отвести управлению активами с целью максимизации стоимости и потенциального дохода от нее, в то же

время не упуская из вида минимизацию издержек, связанных с владением недвижимостью.

В связи с этим представляет интерес опыт города Бишкек, когда муниципальная собственность в республике только зарождалась.

Например, Управление муниципальной собственности г. Бишкек, как уполномоченный представитель местного самоуправления города Бишкек:

- выступил соучредителем акционерного городского банка «Бишкек» с вкладом 1 миллион сомов;*
- стал акционером акционерного общества «Автотерминал», доля которого в уставном капитале составляла 180 тысяч сомов;*
- имел в страховой компании «Камкор» долю в 400 тысяч сомов.*

Во все эти организации Управление муниципальной собственности входило в долю со своим имуществом, т.е. объектами и землей, которые были оценены по рыночным ценам. Доходы Управления муниципальной собственности, которые складывались в процессе коммерческой деятельности вышеуказанных организаций в соответствии с имеющейся долей, отражались в бюджете города Бишкек. И поступления по итогам работы этих организаций в бюджет города за год были значительными.

Взаимоотношения органа местного самоуправления и учрежденного им муниципального предприятия или акционерного общества законодательством определены следующим образом.

В учредительных документах муниципальных предприятий предусматриваются порядок взаимоотношений органа местного самоуправления и муниципального предприятия, право органа местного самоуправления решать вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначения руководителя предприятия, осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Сюда также отнесены утверждение сметы расходов и тарифов на предоставление услуг и иные права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

В случае, когда орган местного самоуправления является одним из учредителей акционерного общества, то в учредительных документах акционерного общества предусматривается, что органу местного самоуправления принадлежит более половины акций акционерного общества. Назначение представителей органа местного самоуправления в органы управления акционерного общества производится исполнительно-

распорядительным органом местного самоуправления с согласия соответствующего местного кенеша.

Орган местного самоуправления вправе инвестировать в муниципальные предприятия путем:

- 1) закрепления муниципального имущества на праве хозяйственного ведения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 2) капитальных вложений;
- 3) реинвестирования прибыли муниципальных предприятий.
- 4) передачи муниципального имущества в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

Учитывая, что в селах практически отсутствуют объекты, которые могли бы использоваться аналогичным образом, товаром в данном случае могла бы стать земля несельскохозяйственного назначения, находящаяся в муниципальной собственности.

Управление акциями акционерных обществ, принадлежащими органам местного самоуправления.

Управление и распоряжение акциями акционерных обществ, принадлежащими органам местного самоуправления, осуществляются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Законодательство Кыргызской Республики до 2003 года не позволяла органам местного самоуправления правом быть акционерами акционерных обществ.

Статья 105 Гражданского кодекса устанавливала, что «Органы государственной власти и местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками коммандитных товариществ, если иное не установлено законом». В соответствии с Законом «О хозяйственных товариществах и обществах», учредителями хозяйствующих обществ не могут быть представительные и исполнительные власти органы власти, а ст.57 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» гласит, что органы местного самоуправления вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности решать вопросы их реорганизации и ликвидации», по сути является декларативной. Налицо правовая коллизия. Местному сообществу не предоставлялась законодательством возможность получения дополнительных доходов в виде дивидендов.

И все же Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 909 от 31 декабря 2002 года в муниципальную собственность органов местного самоуправления были переданы государственные доли акционерных обществ, выполняющих основные функции жизнеобеспечения городов и поселков. Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» закрепил право органов местного самоуправления управлять и распоряжаться переданными долями акционерных обществ.

Государственные предприятия, предоставляющие услуги, оказание которых было передано органам местного самоуправления и/или имущество которых было передано в муниципальную собственность, подлежат преобразованию в муниципальные предприятия либо акционерные общества, одним из учредителей которых является орган местного самоуправления, в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. (Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления», ст.19)

В учредительных документах акционерного общества, одним из учредителей которого является орган местного самоуправления, предусматривается, что органу местного самоуправления принадлежит более половины акций акционерного общества. Назначение представителей органа местного самоуправления в органы управления акционерного общества производится исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления с согласия соответствующего местного кенеша.

31 декабря 2002 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики многим сельским и городским муниципалитетам были переданы государственные доли акционерных предприятий комбинатов коммунальных предприятий. Законодательного закрепления управления органами местного самоуправления государственными долями акций, переданных в муниципальную собственность пока нет, за исключением того, что сведения об акциях акционерных обществ, принадлежащих органу местного самоуправления, подлежат включению в реестр объектов муниципальной собственности.

При передаче государственных предприятий в муниципальную собственность Правительство Кыргызской Республики производит реструктуризацию существующих долгов передаваемых государственных предприятий за счет республиканского бюджета как необходимое условие обеспечения их финансовой жизнеспособности и устойчивости.

Сведения об акциях акционерных обществ, принадлежащих органу местного самоуправления, подлежат включению в Реестр объектов муниципальной собственности. В целях повышения отдачи от принадлежащих городу пакетов акций и долей (вкладов) в уставных капиталах предприятий необходимо:

- ежегодно проводить оценку эффективности использования долей (вкладов) города в уставных капиталах предприятий и пакетов акций, находящихся в собственности города;
- направлять в органы управления предприятиями предложения о включении вопроса о начислении и выплате дивидендов, причитающихся городу, в повестку дня общих годовых собраний;
- выдвигать кандидатов в советы директоров (наблюдательные советы) обществ и ревизионные комиссии;
- внедрять в практику передачу акций и долей участия в доверительное управление, обязательный предварительный отбор управляющих на основе анализа их финансово-хозяйственной деятельности и представляемых ими планов управления акциями или долями участия, проведение конкурса на право заключения договора и обязательное установление размера доходов, подлежащих получению городом в результате управления.

В настоящее время одной из важнейших проблем, которую приходится решать органам местного самоуправления, является изыскание дополнительных финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития и инвестиционных программ развития инфраструктуры своих территорий.

Таким образом, в настоящее время правовая основа муниципальной собственности на имущество представлена достаточно полно и дают возможность органам местного самоуправления использовать в полной мере данные ему права собственника. Однако, дееспособность органов местного самоуправления в вопросах владения, пользования и распоряжения принадлежащем ему имуществом, на практике достаточно ограничена .

Сотрудничество органов МСУ с государственными органами и иными формами осуществления местного самоуправления. В соответствии с законодательными актами Кыргызской Республики органы местного самоуправления могут сотрудничать с государственными органами и

другими органами местного самоуправления для обеспечения более эффективного и оперативного предоставления услуг местному сообществу и вправе передавать им определенные полномочия, бюджетные средства и иное муниципальное имущество.

Сотрудничество органа местного самоуправления с государственными органами и другими органами местного самоуправления может иметь форму договора о предоставлении услуг одним органом местного самоуправления или государственного органа другому органу местного самоуправления, совместных финансовых соглашений или же совместных предприятий.

Органы местного самоуправления вправе сотрудничать с органами территориального общественного самоуправления (советы, комитеты микрорайона, уличные и квартальные комитеты и другие органы, формируемые жителями определенной территории) и передавать им определенные полномочия, бюджетные средства и муниципальное имущество на договорной основе. Все формы сотрудничества, а также передача полномочий, бюджетных средств и муниципального имущества могут быть осуществлены при условии одобрения со стороны соответствующего местного кенеша.

Участие населения в процессах управления муниципальной собственностью.

Управление муниципальной собственностью осуществляется органами местного самоуправления, что не делает их собственниками муниципального имущества. В соответствии со ст. Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» право собственника муниципального имущества принадлежит местному сообществу.

Местное сообщество владеет муниципальной собственностью, передавая право распоряжения и пользования ею в части издания нормативных актов исключительно представительному органу местного самоуправления, а в части управления и распоряжения муниципальным имуществом – исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления, который осуществляет это право самостоятельно и в порядке, установленном уставом (положением) о местном самоуправлении.

Гражданское участие – это процессы, в которых граждане наряду с представителями местной власти играют руководящую роль в принятии решений и разработке политики, непосредственно влияющей на повседневную жизнь.

Муниципальная собственность является общественным достоянием и служит для удовлетворения социальных и жизненно важных потребностей местного сообщества. Будучи собственниками, местные сообщества имеют право непосредственно участвовать в процессах управления муниципальной собственностью, контролировать действия представительных и исполнительных органов местного самоуправления и влиять на принимаемые ими решения, принимаемые в отношении объектов муниципальной собственности

Проводимые в последние годы в Кыргызской Республике общественные слушания по тем или иным вопросам, это своего рода отчет органов местного самоуправления перед населением. Общественные слушания по муниципальной собственности впервые были проведены в г.Джалал-Абад.

Внедрение в практику работы органов местного самоуправления общественных слушаний по муниципальной собственности особенно важно, т.к. органам местного самоуправления предоставлены права по отчуждению объектов муниципальной собственности. И в этой ситуации во много раз возрастает значимость участия и контроля деятельности органов местного самоуправления местным сообществом.

При проведении общественных слушаний по коммунальной собственности в городе Джалал-Абад в 2002 году, участниками слушаний были рекомендованы, с целью обеспечения прозрачности принимаемых решений со стороны мэрии и городского кенеша, образовать Общественный наблюдательный совет.

Образование Общественного совета соответствует принятым законодательным актам по местному самоуправлению и муниципальной собственности. Положение об Общественном наблюдательном совете (Положение) утверждается на сессии городского кенеша.

В соответствии с Положением об Общественном наблюдательном совете в состав Общественного наблюдательного совета могут входить представители территориальных общественных организаций, НПО, кондоминиумов, бизнес-структур и жители.

Наблюдательный общественный совет рассматривает и принимает участие в принятии решения местным кенешем следующих вопросов:

- определение Стратегии (Концепции) развития муниципальной собственности города;*

- *надлежащего контроля за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений, которые используют в своей деятельности, при выполнении своих функциональных обязанностей, муниципальное имущество;*
- *при установлении цен и тарифов на продукцию, работы и услуги муниципального предприятия, являющегося монополистом на местном рынке;*
- *участвует в работе городской комиссии по проверке муниципальных предприятий и учреждений, организуемых органом местного самоуправления;*
- *Руководитель общественного наблюдательного совета совместно с городским кенешем утверждает Реестр объектов муниципального имущества, а также включение и исключение из Реестра объектов муниципальной собственности;*

Представители общественного наблюдательного совета принимают участие в работах комиссий по вопросам:

- *передачи муниципального имущества в аренду и субаренду;*
- *передачи муниципального имущества в залог или ипотеку;*
- *при передаче муниципального имущества во временное владение или пользование;*
- *при отчуждении муниципального имущества в собственность юридических или физических лиц;*
- *при списании муниципального имущества;*
- *при создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;*
- *при приобретении имущества и объектов в муниципальную собственность*

Решения Общественного наблюдательного совета носят для органа местного самоуправления рекомендательный характер, который в соответствии с этими решениями в двухнедельный срок издает соответствующие распорядительные акты.

Муниципальный заказ

Решение социальных вопросов и вопросов жизнеобеспечения жителей соответствующей территории в Кыргызстане остается самой насущной проблемой местных органов власти. Применение существующих механизмов решения данных вопросов не всегда эффективно, существующие рыночные отношения и механизмы, более эффективное

использование и без того скудных бюджетных средств вынуждают искать новые пути.

Для решения стоящих перед ним задач и оказания услуг населению органы местного самоуправления используют муниципальные организации, учреждения и предприятия. Кроме этого, они вынуждены приобретать товары, заказывать работы и услуги и у хозяйствующих субъектов других форм собственности – негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, фирм и компаний.

При осуществлении закупок в правоотношения вступают два основных субъекта – заказчик и поставщик. Заказчиком выступает исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в лице уполномоченного органа.

Введение системы распределения государственных и муниципальных товаров, работы и услуг является крайне важной мерой городского хозяйствования, а также борьбы с различными видами злоупотреблений чиновников, попросту говоря с коррупцией. Они способствуют открытости и прозрачности бюджетного процесса в части расходования бюджетных средств, развитию рыночных отношений, созданию равной конкуренции. В этой связи, важным представляется поиск путей, позволяющих широко привлекать местное сообщество путем непосредственного участия населения к выполнению муниципального заказа.

Муниципальный заказ – как инструмент хозяйствования, пока не получил должного развития в республике. Как известно, существовавшая в советскую эпоху система централизованного планирования и управления в хозяйственной сфере была разрушена, а новых правил игры не существовало. Только в Законе Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 22 марта 2002 года в статье 21 было отмечено, что органы местного самоуправления могут заключать контракты с физическими и юридическими лицами на предоставление услуг по содержанию коммунального имущества. Тендеры контрактов на содержание коммунального имущества проводятся в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Здесь же было отмечено, что общественность должна быть информирована о результатах тендера, включая имя (наименование) лица, выигравшего тендер, цену контракта и любые условия и ограничения по данному контракту, посредством письменного уведомления, помещаемого в общественных местах и введения данной информации в местный реестр объектов муниципальной собственности.

Было ясно, что эти формулировки в законе не дают достаточных полномочий органам местного самоуправления на внедрение муниципального социального заказа и находятся в полной противоречивости с конституционными принципами. В соответствии со

статьей 4 Конституции Кыргызской Республики функции органов государственной власти и органов местного самоуправления разграничены. Действие вышеупомянутого закона распространяется на действия государственного органа и в отношении государственных товаров, работ и услуг.

Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» несколько расширил возможности органов местного самоуправления в части применения принципов и процедур муниципального заказа при выполнении задач местного значения и оказания услуг населению.

Муниципальный заказ – обоснованные бюджетом местного самоуправления социально-экономические потребности муниципалитета в товарах, работах и услугах и решении других вопросов, относящихся к предметам ведения местного самоуправления в соответствии с законодательством.

Муниципальные нужды – потребности местного самоуправления в товарах, работах, услугах, обеспечиваемых за счет финансовых средств местного самоуправления.

Муниципальный заказ размещается на конкурсной основе за исключением случаев, когда расходы на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, составляет незначительную сумму. Организатор конкурса – должностное лицо или структурное подразделение местного самоуправления и конкурсная комиссия, наделенные соответствующими полномочиями по организации проведения конкурсов, подготовке материалов для заключения заказчиком муниципальных контрактов по итогам проведенных конкурсов.

Основными целями муниципального заказа являются:

- эффективное использование финансовых средств местного самоуправления для удовлетворения потребностей местного сообщества;
- создание условий для добросовестной конкуренции предприятий различных форм собственности;
- регулирование деятельности поставщиков коммунальных услуг в городе;

Договор на выполнение муниципального заказа может заключаться на работы, выполняемые поставщиками коммунальных услуг и на работы, которые могут быть выполнены коммерческими и некоммерческими структурами. В отношении первых работ муниципальный заказ выполняет регулирующую функцию, устанавливает договорные отношения с исполнителем, гарантирующие качественное и в срок выполнение муниципального заказа, препятствует завышению цен и тарифов. В отношении вторых работ муниципальный социальный заказ создает основу для добросовестной конкуренции, гарантирует качество работ. В отношении третьих позволяет создать механизмы привлечения некоммерческих организаций, таких как органы территориального общественного самоуправления, объединения по месту жительства, кондоминиумы и т.д. к выполнению муниципального социального заказа.

Муниципальный заказ может размещаться на следующие виды работ и услуг:

- содержание и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства, расположенных на территории города;
- благоустройство территории (обустройство дворовых территорий, детских площадок, зон отдыха, ремонт внутриквартальных проездов, озеленение и т.п.);
- работы для учреждений и организаций просвещения, культуры, социального обеспечения, здравоохранения, физической культуры и спорта на территории города на проведение капитального и текущего ремонта;
- восстановление памятников истории, культуры и архитектуры;
- проведение городских мероприятий;
- работа по информированию населения (развитие средств массовой информации, издание справочной и информационной литературы, развитием информационных зон, проведение социологических опросов по изучению общественного мнения);
- проведение праздничных мероприятий и оформление территории города;
- оборудование и благоустройство мест уличной торговли, парковки автотранспорта, уличное освещение, световое хозяйство;
- проведение работ по созданию автоматизированных систем, включая информационные системы по финансам, муниципальной собственности;
- организация работы с детьми и населением по месту жительства и организация их досуга;
- другие работы, соответствующие целям муниципального социального заказа.

Размещение муниципального заказа среди некоммерческих структур играет важную роль в распределении бюджетных ресурсов, приобретает значимость в условиях дефицита местного бюджета, позволяя существенно повысить эффективность использования имеющихся средств путем привлечения местного сообщества за расходованием финансов, а также освоению средств, непосредственно участвуя в выполнении муниципального социального заказа.

Местный кенеш утверждает и контролирует процедуры формирования и размещения муниципального социального заказа. В порядке контроля, местный кенеш на очередном заседании рассматривает все договоры, заключенные органом местного самоуправления на выполнение муниципального социального заказа, результаты проведенных конкурсов, все протесты, поданные на результаты конкурсов вне зависимости от принятых по ним решений.

В настоящее время в Кыргызской Республике проект Закона «О муниципальном заказе» находится на стадии обсуждения.

Вопросы для самопроверки

- 1. Что понимается и каким образом осуществляется управление активами на портфельной основе?*
- 2. Какие существуют методы управления муниципальной собственностью?*
- 3. Назовите комплекс инструментов хозяйственной политики, которые можно применить в управлении муниципальным имуществом*
- 4. Какие правомочия включают в себя право собственности на муниципальное имущество?*
- 5. Дайте определения право владения, право пользования и право распоряжения муниципальным имуществом?*
- 6. В каких формах реализуются права собственника в отношении муниципального имущества?*
- 7. В каких организационно-правовых формах осуществляют органы местного самоуправления свои функции и полномочия?*
- 8. Дайте определения право хозяйственного ведения, оперативного управления и срочного (временного) безвозмездного пользования;*
- 9. Каковы преимущества аренды как формы управления муниципальным имуществом?*
- 10. Назовите способы предоставления в аренду муниципальных объектов физическим и юридическим лицам;*
- 11. Кому предоставляется право аренды с льготной арендной платой?*

12. Кому предоставляется право аренды с рыночной арендной платой?
13. Кому предоставляется долгосрочная инвестиционная аренда?
14. Как устанавливаются ставки месячной арендной платы для нежилых помещений, зданий и сооружений и для земель общего пользования?
15. Назовите методы приватизации объектов муниципальной собственности и дайте их определения?
16. В чем заключается смысл страхования муниципального имущества?
17. Каков порядок передачи муниципального имущества в залог?_
18. Как осуществляется управление акциями акционерных обществ, принадлежащими органам местного самоуправления.
19. Каким образом участвует население в процессах управления муниципальной собственностью.

Раздел 4. Муниципальное хозяйство и земля - как ресурсы развития территорий.

Для того, чтобы дать научное определение муниципального хозяйства, надо прежде всего, установить родовое понятие «хозяйство», чтобы затем на основе отличия данного вида хозяйства дать определение термина «муниципальное хозяйство».

Как правило, под хозяйством понимают совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность. Так государственное хозяйство любой современной страны существует в ее границах, а права государства при осуществлении хозяйственной деятельности напрямую зависят от формы собственности хозяйствующих на ее территории субъектов.

С этой точки зрения государство имеет ряд особенностей при осуществлении хозяйственной деятельности, поскольку оно, с одной стороны, выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), а с другой – как субъект, выполняющий в силу своего статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории. Местное самоуправление несет на себе признаки как государства, так и хозяйствующего субъекта.

Известный российский исследователь Л. Велихов указывает на особенность муниципального хозяйства, которая лежит прежде всего в его целях. По определению Л. Велихова, муниципальное хозяйство – это деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения. В данном определении присутствует тот критерий, по которому в понятие муниципального хозяйства включаются

хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения отдельной территории.

Таким образом, муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения.

Из определения муниципального хозяйства следует, что некоторое число предприятий и учреждений, выполняющих значимые функции, нуждается в координации их деятельности. Именно эту функцию на практике выполняют органы местного самоуправления.

Таким образом, методика, предложенная для определения понятия «муниципальное хозяйство» содержит подход, исходящий из того, что:

- Муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий, и учреждений, осуществляющих деятельность на территории муниципалитета;
- Деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов;
- Поскольку деятельность осуществляют разнородные по природе субъекты, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Исходя из этого анализа, основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, является роль и место элемента в реализации общественных потребностей.

С этой точки зрения можно выделить следующие элементы:

- Муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципалитета;
- Иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией с реализацией общественных интересов населения муниципалитета;
- Органы местного самоуправления.

Ценность данной классификации в том, что она позволяет определить роль и место каждого элемента в решении вопросов местного значения, цели деятельности этих элементов в процессе управления муниципальным хозяйством, учитывать их особенности.

Хозяйственная самостоятельность местного самоуправления, удовлетворение потребностей жителей городских и сельских

муниципалитетов, создание условий для жизнедеятельности населения являются приоритетными в деятельности органов местного самоуправления.

Жилищно-коммунальное хозяйство. Оказание жилищно-коммунальных услуг населению, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», статья 15 относит к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

За годы советской власти в Кыргызстане сложилась относительно благополучная ситуация в обеспечении со стороны государства услугами жизнеобеспечения населения как в городской, так и в сельской местности. Однако за последние годы из-за отсутствия достаточного финансирования этой отрасли со стороны республиканских и местных бюджетов, возникли проблемы по оказанию доступных и качественных услуг населению.

До проведения рыночных преобразований жилищно-коммунальное хозяйство республики финансировалась путем централизованного распределения бюджетных ресурсов, причем общая величина расходов на ЖКХ в начале 90-х годов составляло около 7,5% ВВП. Всплеск инфляции, произошедший вслед за либерализацией цен в 1992 году, привел к тому, что население оплачивало порядка 2% от стоимости от жилищно-коммунальных услуг. По мере углубления реформ финансовые возможности бюджетов по финансированию ЖКХ резко снизились.

Государство и местные органы власти из-за отсутствия возможности изыскивать дополнительные средства на функционирование объектов жизнеобеспечения, а также поддержания их в рабочем состоянии, для строительства новых инженерных коммуникаций отнесли ответственность за предоставление услуг на местные органы власти.

В связи с реорганизацией структуры Правительства республики в середине 90-х годов и упразднением Министерства жилищно-коммунального хозяйства функции предоставления жилищно-коммунальных услуг были возложены на местные органы власти, а впоследствии – на органы местного самоуправления и на их баланс стали передаваться объекты жилищного и водопроводно-канализационного хозяйства, объекты благоустройства.

Однако не все руководители органов местного самоуправления изъявили желания их иметь в своей собственности. Такое положение сложилось, например, в большинстве сел и городов Чуйской области по причине отсутствия средств в местном бюджете на содержание и эксплуатацию объектов жизнеобеспечения, высокая задолженность потребителей, плохое техническое состояние инженерных коммуникаций. Тем не менее, органам местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики функции и ответственность по жилищно-коммунальному обеспечению отнесены к их исключительной

компетенции, и вопросах собственности на эти объекты им необходимо определяться.

Жилищный фонд Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2004 года составляет 62403 тыс.кв.м. общей площади, из них 24379 тыс.кв.м. в городской местности и в сельской местности 38024 тыс.кв.м.

В соответствии с государственной жилищной политикой, с 1992 года по 2005 год приватизировано населением более 95% жилищного фонда.

Гражданский кодекс Кыргызской Республики относит к собственности населения не только приватизированный ими жилой фонд как квартира, но и места общего пользования многоквартирного жилого дома и придомовые земельные участки.

Изменение форм собственности на жилье повлекли за собой изменения в государственной политике содержания жилья. Функции содержания жилья были переданы на места – органам местного самоуправления. В целях сохранения, содержания и эксплуатации жилищного фонда Правительством Кыргызской Республики была разработана и впоследствии принята в 1995 году государственная Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства. В рамках реализации данной Концепции проведена демонополизация управления жилищно-коммунальным хозяйством, из 21 отрасли жилищно-коммунального хозяйства на места были переданы 19 функций.

Основными целями Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства стали:

- снижение затрат на предоставление услуг населению,
- смягчение последствий реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг для населения.

Способами достижения указанных целей были определены:

- совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, конкурсный отбор организаций по обслуживанию жилищно-коммунальных объектов;
- совершенствование системы оплаты коммунальных услуг и социальной защиты населения, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

Необходимо здесь, прежде всего, отметить, что в рамках существующей системы взаимоотношений между муниципалитетом и муниципальными коммунальными предприятиями не определены в достаточной мере цели функционирования последних. Это можно заметить на примере

образования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, которая происходит по принципу «издержки плюс рентабельность», т.е. к расчетной себестоимости продукции (услуг) прибавляется определенный процент рентабельности, исходя из этого формируются итоговые значения тарифов по группам потребителей. Такая система, основанная на затратных принципах формирования тарифов, не стимулирует коммунальные предприятия к снижению себестоимости.

Таким образом, структура тарифа не соответствует реальным финансовым потребностям предприятия. Кроме этого, существующие процедуры формирования тарифов, как правило, не учитывают фактор платежеспособности потребителей (прежде всего населения) и финансовых возможностей местного бюджета.

Нельзя не отметить и существующую высокую политизированность тарифообразования в республике. Вопросы тарифов на жилищно-коммунальные услуги часто являются инструментом для достижения политических целей глав местного самоуправления или депутатского корпуса. Обещание не повышать тарифы на коммунальные услуги в ходе предвыборной борьбы – более чем распространенное явление. В результате принимаемых популистических решений муниципальные коммунальные предприятия не получают достаточных для нормальной работы финансовых ресурсов. В свою очередь, это приводит к ухудшению технического состояния их основных средств, снижению качества коммунальных услуг, недееспособности предприятий и банкротству.

Для формирования системы управления и обслуживания жилищно-коммунального хозяйства необходимо исходить, с одной стороны, из реальных прав и обязанностей собственников недвижимости, которые допускают различные варианты построения таких систем, а с другой – из экономической целесообразности, которая позволяет выбрать из них один, наиболее рациональный.

Следует отметить, что обладание недвижимостью возлагает на собственника «бремя» несения определенных обязанностей (функций), выполнения которых требуется для ее содержания. Эти функции подразделяются на функции, непосредственно вытекающие из прав собственности, а также на функции управления и обслуживания. Допустимые варианты рассматриваемых систем управления и обслуживания жилищно-коммунального хозяйства обусловлены прежде всего тем, что собственники могут распределить эти обязанности между собой и другими организациями, которые нанимают для выполнения данных функций.

Поскольку муниципалитеты, в соответствии с законодательными актами республики, являются основными «игроками», кто оказывает услуги жизнеобеспечения населению, рассмотрим функции, которые необходимо выполнять для качественного оказания услуг. Одним из достаточно

распространенных вариантов системы управления и обслуживания жилищным фондом является следующий: органы местного самоуправления, выполняющие функции собственника и часть функций управления взаимодействуют с созданными ими эксплуатирующими организациями, которым вменено в обязанность выполнение и большей части функций управления и функций обслуживания. Эти функции могли бы выполнять муниципальные унитарные предприятия. Однако, в Кыргызстане не получило своего развития формирование подобных предприятий, в условиях имеющейся у органов местного самоуправления муниципальной собственности это могло бы снизить риски потери этой собственности. Законодательство Кыргызской Республики также не дает четких регламентирующих толкований на это счет.

Муниципальное унитарное предприятие является организацией, не наделенной правом собственности на закрепленное за ним, собственником в лице органов местного самоуправления, муниципальное имущество. В отличие от имущества хозяйственных обществ и товариществ, имущество унитарного предприятия является неделимым (что и отражает термин унитарное, т.е. неделимое).

Это имущество не может быть распределено или отчуждено, так как оно не принадлежит самому предприятию – несобственнику или его работникам, а является собственностью учредителя предприятия – муниципалитета.

Муниципальное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, имеет возможность владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в пределах, установленных законом или уставом муниципалитета. При этом имущество данного предприятия продолжает принадлежать собственнику-учредителю, который сохраняет все права собственника этого имущества.

Одним из прогрессивных способов совершенствования системы управления жилищным фондом в республике стало появление в городах **товариществ собственников жилья**, кондоминиумов. Принятый в 1997 году Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья (кондоминиумов)» придал новой форме управления жилищным фондом правовую основу. Достаточно развита сеть кондоминиумов в Ошской, Джалал-Абадской и Чуйской областях, в городах Токмок, Нарын. В целом по республике организовано около 500 товариществ жилья, в том числе в Ошской области – 121, Джалал-Абадской – 154, Чуйской – 148. В остальных регионах формирование кондоминиумов не получило должного развития и количество их невелико. Как показал опыт управления кондоминиумами, создание товариществ жилья способствовало повышению качества обслуживания в жилищной сфере, продлению срока

службы жилых домов и конструктивных элементов, что отразилось на стоимости самого жилья.

Среди перечня вопросов местного значения, которые должны решать органы местного самоуправления, **функции обеспечения населения чистой питьевой водой** являются по своей сути основополагающими.

В настоящее время Закон «О питьевой воде» устанавливают ответственность за водоснабжение на различные уполномоченные органы. Правительство республики распределило функции среди различных министерств и ведомств, и таким образом, все они участвуют в регулировании водных отношений, имеют собственные задачи и функции, которые довольно часто дублируют или же противоречат друг другу. Например, к компетенции Министерства здравоохранения относятся вопросы разработки, утверждения и введение в действие санитарно-эпидемиологических норм, правил и гигиенических нормативов, устанавливающих критерии безопасности питьевой воды. К компетенции Госинспекции по стандартизации и метрологии вопросы стандартов и качества воды и проведение сертификации питьевой воды, то функции и компетенция органов местного самоуправления и Кыргызжилкоммунсоюза до сих пор не разделены. В настоящее время на балансе Кыргызжилкоммунсоюза числятся более 30 предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, функционируют 124 водозабора, из которых 101 подземных, 231 артезианских скважин и 23 открытых с общей производственной мощностью более 720 тысяч кубометров воды в сутки. Протяженность водопроводной сети составляет около 3.5 тысяч километров, на которых установлено 2.5 тысяч водопроводных колонок. Очистка сточных вод производится на 15 канализационных очистных сооружениях общей пропускной способностью 285 тысяч кубометров в сутки. Протяженность канализационных сетей составляет 832 километров. Значительное количество объектов водоснабжения находятся также и на балансе муниципалитетов.

Имея в собственности водопроводно-канализационное хозяйство, функции предоставления услуг и управления органы местного самоуправления могли бы передать специалистам Кыргызжилкоммунсоюза на договорной основе

Важной задачей, которую необходимо решить в ближайшее время - это восстановление и ремонт водопроводных сетей совместно с создаваемые на местах Ассоциациями водопользователей, на которых возлагаются Правительством республики и международными донорами работы по восстановлению водопроводных сетей.

В отношении обеспечения населения поливной водой, то законодательство Кыргызской республики в области водопользования (Закон Кыргызской

Республики «О воде») не рассматривает компетенцию органов местного самоуправления в вопросах водопользования и относит все действия к компетенции органов местной государственной администрации, которые включают в себя:

- координацию деятельности предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, подчиненности и ведомственной принадлежности в области водных отношений;
- обеспечение населения информацией о состоянии водных объектов;
- защита прав водопользователей;
- ограничение права пользования водными объектами;
- содействие в осуществлении мероприятий по сохранению и восстановлению водных объектов, предупреждению, ликвидации вредного воздействия вод и загрязнения в результате аварий и стихийных бедствий;
- согласование размещения и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и технических устройств, влияющих на состояние водных объектов, а также порядка производства работ на водных объектах и прибрежных водоохранных полосах;
- отвод земель водному фонду.

С усилением роли органов местного самоуправления возникает потребность в пересмотре вышеназванного Закона и наделения их соответствующей компетенцией.

Закон Кыргызской Республики «О питьевой воде» предусматривает компетенцию органов местного самоуправления в усеченно виде, так как аналогичные действия отнесены и к компетенции местных государственных администраций. Ясно, что возникает вопрос о разграничении этих полномочий.

К компетенции органов местного самоуправления и местной государственной администрации в области питьевого водоснабжения населения относятся:

- обеспечение населения на соответствующих подведомственных территориях питьевой водой, отвечающей гигиеническим требованиям, в необходимом количестве;
- разработка и утверждение в составе планировочной документации генеральных и районных схем, целевых программ и планов мероприятий по развитию систем хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- учет и оценка данных о наличии и состоянии источников водоснабжения, возможностей удовлетворения потребностей

- населения в питьевой воде требуемого количества и качества, надежности систем хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- проведение мероприятий по организации зон санитарной охраны и рациональному использованию источников водоснабжения;
 - планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение работ по хозяйственно-питьевому водоснабжению населения, улучшению и контролю качества питьевой воды;
 - утверждение местных правил пользования системами хозяйственно-питьевого водоснабжения на основании действующих правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Кыргызской Республике;
 - осуществление учета расхода питьевой воды;
 - принятие на основании заключений органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органов государственного надзора за соблюдением требований стандартов решений о временном запрещении использования питьевой воды при наличии в ней опасных загрязнений и о принятии необходимых мер для восстановления нормального хозяйственно-питьевого водоснабжения населения и обеспечения необходимого качества питьевой воды;
 - организация и контроль выполнения водоохраных мероприятий на подведомственных территориях, принятие мер по пресечению случаев нарушения режимов зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов;
 - принятие по согласованию с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органами государственного надзора за соблюдением требований стандартов решений о возможности и условиях эксплуатации систем хозяйственно-питьевого водоснабжения в чрезвычайных ситуациях (стихийное бедствие, выявление опасных уровней загрязнения воды в источниках водоснабжения и т.п.);
 - обеспечение населения необходимой информацией о качестве питьевой воды, нормах ее расхода и способах экономии, порядке оплаты;
 - решение других вопросов хозяйственно-питьевого водоснабжения, отнесенных к компетенции местных органов самоуправления и местной государственной администрации в соответствии с законодательством;
 - утверждение (установление) тарифов на услуги по обеспечению населения питьевой водой по согласованию с территориальными антимонопольными органами.

Компетенция предприятий водоснабжения также отражены в Законе, и учитывая при этом, что эти предприятия являются муниципальной собственностью органов местного самоуправления, их компетенция может быть компетенцией самих муниципалитетов.

Согласно Закону предприятия водоснабжения:

- обеспечивают водоснабжение абонентов, прием, отвод и очистку сточных вод в соответствии с заключенными договорами;
- обеспечивают безопасность и безвредность питьевой воды, ее соответствие стандартам и гигиеническим требованиям;
- осуществляют систематический надзор за состоянием и эксплуатацией водопроводно-канализационных сетей, водоразборных колонок и других сооружений, находящихся на их балансе;
- обеспечивают надлежащее техническое состояние и безопасность эксплуатируемых сетей и оборудования, находящихся в общей долевой собственности владельцев квартир в многоквартирных жилых домах, за исключением приборов потребления (кран, смеситель, сливной бак и другие);
- ведут планомерную борьбу с потерями питьевой воды, выявляют утечки на наружных сетях, осуществляют контроль за утечками воды на внутренних сетях абонентов, контролируют соблюдение тарифов на отпуск питьевой воды, сброс сточных вод и нормативов сброса загрязняющих веществ;
- проводят проверку состава, численности водопотребителей у абонентов, не имеющих водоизмерительных приборов (водомеров).

Другой важной задачей органов местного самоуправления в вопросах водопользования является муниципализация предприятий водопользования, с изменением формы собственности - принятие нового Устава предприятия, введение понятий права хозяйственного ведения, определение границ собственности и ответственности.

Питьевая вода как товар. Согласно Закону Кыргызской Республики «О питьевой воде» питьевая вода является основой жизни и деятельности населения Кыргызской Республики, имеет стратегическое, практическое и экономическое значение, является товаром. То есть, фактически получается, что питьевая вода, как и всякий товар, подлежит купле-продаже, также как и электроэнергия.

В соответствии со статьей 5 вышеупомянутого Закона «к компетенции органов местного самоуправления и местной государственной администрации в области питьевого водоснабжения относятся:

- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение работ по хозяйственно-питьевому водоснабжению населения, улучшение и контроль качества питьевой воды;
- осуществление учета расхода питьевой воды.

В Законе также предусматривается, что для целевого финансирования работ по развитию хозяйственно-питьевого водоснабжения и улучшению качества питьевой воды могут создаваться территориальные бюджетные и внебюджетные фонды. Решения об их создании и источниках поступления средств принимаются государственными органами управления Кыргызской Республики или по согласованию с ними руководителями местных государственных администраций. И что государство должно определить лимиты для оплаты населением услуг по холодной воде, что фактически означает, какой объем питьевой воды будет субсидироваться государством. Весь объем сверх установленного лимита должен оплачиваться по рыночным расценкам. Последнее есть стандартный финансовый механизм оплаты услуг по поставке питьевой воды для населения. Жаль только, что в Законе «О питьевой воде» он только обозначается и практически не применяется.

При рассмотрении вопросов финансирования водных ресурсов мы не можем игнорировать такой важный аспект как платность водопользования и установления тарифов.

В некоторых странах водопользователи полностью оплачивают расходы за водопользование, включая плату за услуги по подаче воды, управление деятельностью, связанную с поставкой воды, развитие инфраструктуры. В других странах введена частичная оплата за водопользование, часть расходов покрывается государственным бюджетом.

В Кыргызской Республике водопользование является платным и в государственном бюджете не предусмотрены средства на покрытие части расходов на поставку воды потребителям, за исключением содержания соответствующих республиканских ведомств, управляющих водными ресурсами и осуществляющими мониторинг наличия и использования водных ресурсов.

Фактическая плата за пользование водными ресурсами установлена только за услуги по подаче воды. Плата за воду как за ресурс не взимается. Существующая водная инфраструктура в настоящее время продолжает разрушаться из-за недостаточного финансирования. Государство вынужденно берет значительные финансовые средства с международных доноров для реабилитации и развития систем водоснабжения, с тем, что в дальнейшем она будет содержаться за счет средств водопользователей и не потребуются повторная реабилитация.

Повышение тарифов за пользование водой до уровня себестоимости могли бы решить проблемы, однако низкая платежная способность большинства населения приведет к еще большей задолженности по коммунальным услугам. Существующие тарифы за пользование питьевой водой не покрывают расходов обеспечения питьевой водой.

Что лежит в основе проблем недостатка финансовых средств? Причина - слабое экономическое положение в республике. В основе экономических проблем лежат политические, правовые, управленческие моменты. К политическим моментам можно отнести повышение тарифов с населения до уровня себестоимости. В этом случае величина тарифа будет приближена к реальной стоимости воды и отношение к ее использованию со стороны граждан изменится к лучшему. Оказывать помощь в оплате малоимущим гражданам должны государственные органы, но не путем снижения тарифов. Необходимо разработать систему предоставления помощи малоимущим гражданам в покрытии части расходов на коммунальные услуги путем предоставления специализированных субсидий.

Примером может служить город Бишкек. С 1997 года существует Центр жилищных субсидий, который оказывает помощь малоимущему населению в предоставлении льгот по оплате за коммунальные услуги. Финансовые средства на эти цели предусмотрены в местном бюджете, и объем предоставления субсидий из года в год растет. Льготы получают жители не только муниципального жилья и многоэтажных застроек, но и частного сектора.

Управление муниципальными землями.

Под управлением муниципальными землями, как активом местного сообщества, понимается управление объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности, которое позволяет максимально увеличивать их стоимость. Стоимость в данном случае означает балансовую стоимость или бюджетный потенциал городского или сельского муниципалитета. Это более широкая концепция стоимости, с учетом всех прямых и косвенных затрат и выгод, связанных с сохранением недвижимых активов в государственной и муниципальной собственности.

В рыночных процессах земля участвует в самых разнообразных качествах: и как часть активов муниципалитетов, и как самостоятельный объект инвестиций, и как потребительский товар длительного пользования. В то же время, земельный рынок, как и рынок недвижимости в целом, является менее совершенным по сравнению с другими видами рынков, в

силу его ограниченной возможности саморегулирования посредством ценового механизма. Формирование цен на землю всегда происходит в условиях неравновесия спроса и предложения, ограниченного количества продавцов и покупателей, а главное, под воздействием множества конкретных и вполне определенных факторов, оказывающих на них влияние.

Грамотное управление активами подразумевает продажу активов, а также их содержание и улучшение. Сохранение муниципальной собственности на недвижимый объект может снизить доходы от данного объекта, если у региональных (местных) органов власти недостаточно ресурсов для развития этого актива до уровня наиболее выгодного и оптимального использования или для наиболее выгодного продвижения на рынок. Текущая стоимость активов, включенных в экономический оборот, включая выручку от продажи, дополнительные инвестиции, строительную и коммерческую деятельность, а также рост налогов, может во много раз превышать любой доход, который регион или отдельный муниципалитет рассчитывает получить, сохранив за собой на неопределенный срок актив, не вырабатывающий свой потенциал. Более того, предприниматели часто высказывают предположения о том, что сохранение монополии за государством и муниципалитетами может способствовать созданию неравных условий для предприятий в сфере земли и недвижимости, что само по себе может негативно отразиться на развитии местной экономики.

Стратегия городских властей по управлению активами должна базироваться на следующем подходе. Если текущие доходы по объекту выше его стоимости, то он остается в муниципальной собственности, если нет, то он продается.

Например, в государственном секторе, исходя из тщательного анализа долгосрочных затрат и выгод государственной собственности на недвижимые активы, большинство правительств в странах с развитой экономикой пришло к выводу, что собственность и управление недвижимостью не самое лучшее вложение государственных средств. Не в последнюю очередь в этой связи приводится аргумент в пользу того, что правительства, как правило, недостаточно эффективно способны управлять имуществом. Обычно считается, что при решении вопроса, насколько управление активами эффективно или неэффективно, его необходимо соотносить с комплексом принципов и целей. Региональная или муниципальная стратегия должна включать основополагающие выводы в отношении роли земли и объектов недвижимости в деятельности региональных или муниципальных властей, а также основные направления реализации данных выводов.

Отличительной чертой этой стратегии является предположение о необходимости ограничений на размеры, как муниципальной собственности, так и государственной собственности в сфере недвижимости, а также обязательное применение метода финансового анализа, используемого частными предприятиями, для обоснования сохранения государственной (муниципальной) собственности, внесения улучшений в активы или их отчуждения (реализации на рынке). Недвижимость рассматривается в качестве одного из нескольких ресурсов, включая людские ресурсы и капитал, который способствует реализации государственных функций и который необходимо сохранять только в том случае, если отдача от объекта недвижимости в стоимостном выражении превышает прямые и косвенные затраты на содержание этого актива. Просчитывая любые варианты, крайне важно точно и полностью определять затраты на сохранение собственности и преимущества (отчуждения) реализации в отношении объекта недвижимости.

Таким образом, можно сформулировать следующие основные стратегические принципы управления объектами недвижимости:

1. Недвижимые активы включают всю землю и объекты, находящиеся в собственности или пользовании данного муниципалитета.

2. Местные органы власти и муниципальные предприятия будут сохранять право собственности на землю и объекты недвижимости только в размерах, необходимых для выполнения своих неотъемлемых функций и обеспечения продукцией и услугами, являющихся прерогативой органов местного самоуправления, или в иных случаях, продиктованных общественными интересами (социально значимыми функциями).

3. В обязанности каждого местного органа власти и предприятия входит регулярная оценка находящихся в их ведении или пользовании объектов недвижимости с точки зрения вклада, вносимого этими объектами в осуществление неотъемлемых функций данного органа или предприятия. При этом они руководствуются тем принципом, что объекты недвижимости остаются в их ведении или пользовании до тех пор, пока это обосновано с точки зрения выполнения неотъемлемых функций данного органа или предприятия. В их обязанности входит проведение полной и текущей инвентаризации объектов недвижимости, находящихся в их ведении и пользовании.

Принимая решение о праве собственности, приобретении, распоряжении объектами недвижимости, или внесении в них улучшений, органам местного самоуправления и предприятиям необходимо руководствоваться принципами финансовой эффективности, аналогичными

принципам, применяемым предпринимательскими структурами. В отсутствие убедительных доводов в пользу реализации общественных интересов (социально значимых функций), нельзя обосновывать сохранение муниципальной собственности на объекты недвижимости или внесение в них улучшений, если текущая стоимость собственности находится ниже текущей стоимости рыночного использования таких объектов недвижимости.

При учете текущей стоимости прав собственности или пользования объектами недвижимости, муниципальным органам и предприятиям необходимо учитывать все затраты и выгоды, в том числе, например, амортизацию, будущие затраты на благоустройство и ремонт, наличие аналогичных объектов на вторичном рынке по приемлемой цене, а также совокупность косвенных выгод от прав распоряжения объектами недвижимости.

Финансовый учет недвижимых активов является обязательным моментом при составлении местных бюджетов. В будущем, отчитываясь по бюджету, муниципалитеты должны будут представлять стратегический анализ недвижимых активов, в том числе обоснование необходимости в сохранении собственности на недоиспользуемые объекты, предложения по развитию этих активов и формам распоряжения ими. Такая отчетность должна включать все затраты, связанные с сохранением права собственности и эксплуатацией недвижимых активов.

Управление земельными ресурсами многофункционально, структурно сложно и происходит на взаимосвязанных уровнях власти – региональном и муниципальном.

Целями совершенствования системы управления земельными ресурсами являются:

- максимально возможное повышение доходности земельных участков;
- стимулирование за счет недвижимости развития реального сектора экономики, обеспечение максимально простого и удобного доступа предпринимателей к земельным участкам;
- вовлечение в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства.

Большинство муниципалитетов Кыргызстана пока не имеют четкой стратегии по управлению муниципальными землями, действуя в отношении этих объектов по принципу особого случая. Хотя в последние годы начали предприниматься инициативы по разработке стратегии в сфере управления недвижимостью и использование муниципальной земли отражается достаточно полно. Ряд факторов свидетельствует о том, что земельная

проблема в городах во многом связана со скоплением в центральной части города ценных земельных участков с несоответствующими видами пользования. В первую очередь к такому несоответствию относятся полуразрушенные бараки, которые практически не представляют исторической ценности и не пригодны к повторному использованию, равно как и большинство небольших участков под промышленными предприятиями, которые либо не функционируют, либо работают не на полную мощность. Перспективное становление рынка недвижимости в городах потребует более плотной застройки центральных районов города, которые представляют наибольший интерес для потенциальных инвесторов как с точки зрения строительства жилья и коммерческих помещений, так и с точки зрения замены менее ценных видов землепользования на более ценные.

В целом, разработка стратегического плана управления муниципальным недвижимым имуществом должна включать в себя набор следующих целей, некоторые из которых будут подробнее рассмотрены ниже:

- сформировать полный реестр муниципальной недвижимости (баланс недвижимости), содержащий количественные, стоимостные, технические и правовые характеристики объектов недвижимости и включающий земельные участки;
- четко разграничить и скоординировать полномочия всех органов местного самоуправления, участвующих в процессе управления земельными участками;
- сформировать объекты управления, исключив возможность распоряжаться одной частью объекта без другой в случаях, когда они составляют единое целое (земельные участки и расположенные на них здания и сооружения);
- установить, в каких случаях и на каком праве должны предоставляться земельные участки (коммерческим организациям они должны предоставляться в собственность или на условиях аренды в целях как повышения доходов бюджета от использования земли, так и стимулирования организаций к оптимизации размеров занимаемых ими земельных участков);
- обеспечить безусловное применение механизма рыночной оценки при использовании земельных участков, выровнять ставки арендной платы, взимаемой за использование земельных участков,

находящихся в муниципальной собственности, со ставками, сложившимися на рынке недвижимости;

- создать необходимую правовую базу, позволяющую использовать различные способы распоряжения земельными участками (залог, доверительное управление, субаренда);
- выявить излишние, неиспользуемые либо используемые не по назначению земельные участки муниципальных учреждений (исходя из того, что использоваться они должны исключительно для выполнения тех функций, для которых создано учреждение) и изъять указанные земельные участки.

Устаревшие генпланы и другая градостроительная документация

Оперативное рассмотрение заявлений на предоставление земельных прав органами местного самоуправления затруднено из-за отсутствия у муниципалитетов обновленной градостроительной документации, поэтому каждое рассмотрение рассматривается как отдельный случай. Отсутствие обновленной градостроительной документации и регламентов территориального зонирования также препятствует использованию конкурентных процедур для предоставления земельного участка посредством аукционов. В настоящее время руководителями населенных пунктов предпринимаются шаги по реализации модернизированного режима градостроительства и территориального зонирования, однако ресурсов для оперативного осуществления данной деятельности пока не достаточно.

Назревшая необходимость реформирования системы платежей за землю.

К одному из приоритетных направлений относится также реформирование системы платежей за землю и иную недвижимость, способствующее более рачительному отношению собственников земельных участков к использованию земель и позволяющее обеспечить рост доли поступлений платежей за землю и иную недвижимость в муниципальный бюджет. С этой целью необходимо осуществление следующих мер:

- развитие массовой оценки недвижимости для целей налогообложения;
- переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость, что создаст постоянный и предсказуемый

источник наполнения бюджета и позволит обеспечить эффективное использование и развитие недвижимости;

- установление принципов расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и прочно связанные с ними объекты недвижимости (в случае единства прав на них), а также правил определения цены земельных участков при их отчуждении.

Одним из главных элементов современной земельной реформы является формирование земельных отношений, как в селах, так и в городах. При этом земельные отношения являются основополагающими в имущественных отношениях и наиболее сложными в правоприменительной практике органов местного самоуправления.

Земельная реформа коренным образом меняет земельный строй страны — ушла в прошлое исключительная собственность государства на землю, появились различные формы собственности, земля становится объектом гражданско-правовых сделок, земельные споры рассматриваются в судах.

Право муниципальной собственности на землю закреплено в Конституции Кыргызской Республики. Полномочиями в области земельных отношений позволяют органам местного самоуправления планировать использование земли, проведение работ по землеустройству, оформление прав собственности на землю, участвуют в осуществлении контроля, а так же взимают плату за землю.

Управление земельными ресурсами на современном этапе предполагает, прежде всего, практическое определение права собственности на муниципальные земли, совершенствование системы управления имущественно - земельным комплексом, определением дифференцированного норматива платы за территорию в зависимости от рыночной стоимости земли, проведением оценки муниципальных земель, развитием рынка. Поэтому формирование земельных отношений должно строиться на понимании всех концепций, это позволит создать основу и базовые знания для эффективного управления земельными ресурсами.

Основное внимание в реформировании земельных отношений в современных условиях должно уделяться введению экономических регуляторов рационального землепользования, созданию современного рыночного механизма.

Городская политика в области управления земельными ресурсами предполагает обеспечение эффективного использования земель в соответствии с утвержденными схемами зонирования города и

разрешенным использованием земельного участка через платность землепользования и исключительно адресное и обоснованное предоставление льгот.

В целях реализации данного направления необходимо завершить инвентаризацию городских земель, упорядочить схемы зонирования города с последующим пересмотром арендной платы за землю. Необходимо усовершенствовать порядок взаимодействия при заключении договоров аренды и контроль за выполнением их условий, обеспечить оформление правоустанавливающих документов на землю муниципальными предприятиями, учреждениями и арендаторами объектов муниципальной собственности, внедрить практику предоставления в аренду престижных и свободных земельных участков на конкурсной основе.

Земельный фонд Кыргызской Республики включает в себя сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земельные угодья и в соответствии с целевым назначением подразделяется на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- 4) земли особо охраняемых природных территорий;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Земли, пригодные для нужд сельского хозяйства, предоставляются, прежде всего, для сельскохозяйственных целей. Пригодность земель для нужд сельского хозяйства определяется по данным государственного земельного кадастра.

Земельные участки для строительства промышленных предприятий, объектов жилищно-коммунального хозяйства, железных и автомобильных дорог, заправочных станций, хранилищ горюче-смазочных материалов, линий электропередач и магистральных трубопроводов, а также для иных несельскохозяйственных нужд предоставляются, как правило, из земель несельскохозяйственного назначения или земель, не пригодных для сельского хозяйства. Предоставление для указанных целей земельных участков из земель лесного фонда производится преимущественно за счет непокрытых лесом площадей, кроме

сельскохозяйственных угодий или площадей, занятых малоценными насаждениями.

Земли в границах айльного, поселкового кенешей, а также в границах городов являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности.

Управление и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляют:

- в границах айльного и поселкового кенешей - исполнительный орган айльного, поселкового кенешей;
- в границах городов - местные государственные администрации и органы местного самоуправления;

Объектами права муниципальной собственности на землю являются земельные участки в границах сельских и городских муниципалитетов, отнесенных к муниципальной собственности на основании законодательных актов,

В муниципальной собственности находятся все земли в пределах черты административно-территориальных единиц, за исключением земель, находящихся в государственной собственности и переданных в частную собственность.

В собственность городов, поселков и сел для обеспечения их развития могут дополнительно безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, например, Постановлением Правительства Кыргызской Республики в 2002 году городу Джалал-Абад были переданы более 800 га. земель.

Субъектами права муниципальной собственности на землю являются городские и сельские муниципалитеты, наделенные в соответствии с Уставом собственной компетенцией в решении вопросов владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности.

Муниципальные земли, как было сказано ранее, устанавливаются методом так называемого вычитания — это земли на территории городов, поселков и сел, за исключением земель, отнесенных к государственной собственности и находящихся в собственности физических и юридических лиц.

Основанием отнесения земель к объектам муниципальной собственности являются:

- решение о передачи объекта или об отводе земельных участков под объекты муниципальной собственности;
- решение органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование, за исключением земель, занятых объектами государственной собственности и необходимых для их обслуживания;
- решения о предоставлении органами местного самоуправления земли в аренду юридическим и физическим лицам, кроме земельных участков, на которых размещены объекты государственной собственности;
- решения органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в срочное пользование;
- решения о предоставлении органами местного самоуправления земельных участков физическим лицам в пожизненное наследуемое владение;
- договоры о приобретении земельных участков в муниципальную собственность как в границах, так и за пределами административной территории, в том числе посредством выкупа;
- отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки (включая земли общего пользования, инженерной инфраструктуры), кроме земель, отнесенных действующим законодательством к государственной собственности;
- отсутствие собственника или отказ собственника от права владения земельным участком (бесхозная недвижимая вещь);
- решения органов государственной власти о передаче земельных участков, находящихся в государственной собственности в муниципальную собственность. Передача земель, находящихся в государственной собственности, осуществляется Правительством республики;
- споры, возникающие в связи с отнесением земельных участков к объектам права муниципальной собственности на землю,

разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством вправе передавать земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, другим лицам в собственность, срочное или постоянное пользование, сдавать в аренду, отчуждать, передавать гражданам в пожизненное наследуемое владение, а также совершать с ними иные сделки на возмездной основе. Безвозмездная передача земель, находящихся в муниципальной собственности может быть передана с согласия собственников только в государственную собственность.

В настоящее время право собственности на землю можно получить:

- решением органов местной власти о выделении земельных участков;
- совершив гражданско-правовые сделки на рынке земли.

Фонд перераспределения сельхозугодий (ФПС).

Земли ФПС – это земельные участки, находящиеся в государственной собственности и сформированные из сельскохозяйственных угодий (кроме пастбищ).

Фонд перераспределения сельхозугодий состоит из наиболее ценных земель, а именно – пашни, сенокосов, земель под многолетними насаждениями, залежных земель.

В соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 ноября 2005 года за №521 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2005 года, общая площадь земель ФПС составляет 319400 га сельскохозяйственных угодий, из которых 164200 га являются поливными.

Земли ФПС являются главным ресурсом в пополнении бюджета айыл окмоту (сельских управ).

Началом формирования земель ФПС стало формирование Специального земельного фонда местных советов народных депутатов в феврале 1991 года Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по проведению земельной реформы в Республике Кыргызстан» за счет неиспользуемых по целевому назначению земель, а также нерационально используемых земель.

Фонд предназначался для предоставления земель крестьянским хозяйствам, сельхозкооперативам, арендаторам и гражданам для ведения подсобного хозяйства (садоводства, животноводства, огородничества и дачного строительства).

10 марта 1992 года Указом Президента Кыргызской Республики утверждается Положение «О Национальном земельном фонде Республики Кыргызстан, порядке его формирования, распределения и использования». Формирование нацземфонда должно было осуществляться на территории государственных и кооперативных хозяйств в размере не менее 50% орошаемых пахотных земель.

В сентябре 1995 года был создан Фонд перераспределения сельхозугодий при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия. Фонд предназначался для государственных нужд, в целях формирования рыночных земельных отношений и развития крестьянского предпринимательства путем выкупа по рыночной стоимости у граждан и юридических лиц прав пользования земельными участками (долями), за счет средств, поступающих от земельного налога и арендной платы за использование земель ФПС.

Кроме этого, 3 ноября 1995 года Указом Президента Кыргызской Республики земли Национального земельного фонда были передавались ФПС при Минсельхозе республики.

Таким образом, формирование Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий было осуществлено на базе земельных участков упраздненного Национального земельного фонда, который в то время насчитывал около 900 тысяч га сельскохозяйственных угодий.

Постановлением Правительства республики от 11 января 2000 года за №10 «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» главам областных государственных администраций совместно с Министерством сельского и водного хозяйства предназначалось осуществить прием-передачу земель Фонда перераспределения сельхозугодий соответствующим айыльным и поселковым кенешам.

Определение размера и порядка формирования земель ФПС осталось в компетенции Правительства республики, а управление и распоряжение землями ФПС стали осуществлять исполнительные органы айыльного (поселкового) кенеша по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

Назначение земель ФПС:

- Предоставление в собственность
- Расширение населенных пунктов
- Создание семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений
- Предоставление в аренду
- Другие цели, определяемые Правительством республики.

Аренда земли — это основанное на договоре временное пользование землей в хозяйственных целях.

В компетенции айыльных и поселковых кенешей находятся вопросы предоставления земель ФПС в аренду. Земли ФПС предоставляются в аренду сельским товаропроизводителям путем проведения коммерческого или инвестиционного конкурса. Условия и порядок предоставления в аренду земель Фонда, в том числе определение предельной платы, устанавливается первичными местными кенешами.

Коммерческий конкурс – победителем признается заявитель-претендент, предложивший наибольшую сумму арендной платы, при обязательном соблюдении определенных конкурсных условий:

Инвестиционный конкурс – победителем признается заявитель-претендент, который кроме обязательств соблюдения определенных конкурсных условий, также обязуется вложить определенные инвестиции и улучшения за период аренды в земельный участок.

Право пользования земельным участком из ФПС может быть предоставлено айыльным, поселковым кенешем вне конкурса малоимущим гражданам, проживающим на территории данного айыл-окмоту. При этом размер арендной платы не может быть больше размера земельного налога, а срок аренды не может превышать 7 лет. Предоставление земельных участков для малоимущих граждан проводится из особо ценных сельскохозяйственных угодий.

Сроки предоставления в аренду земель ФПС:

Краткосрочная аренда – от 5 до 7 лет;
Среднесрочная аренда – до 10 лет;
Орошаемые пашни ФПС – только на 5 лет.

Размер аренды земель ФПС:

Физическим лицам:
На орошаемых землях – до 25 гектаров;
На богарных землях – до 50 гектаров.

Юридическим лицам:
На орошаемых землях – до 50 гектаров;
На богарных землях – до 100 гектаров.

Договор аренды земель ФПС подлежит обязательной регистрации в местном органе Госрегистра, независимо от формы предоставления (по конкурсу или вне конкурса) в аренду земель ФПС.

Пастбища. Порядок предоставления в аренду и использование пастбищ определен Положением, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 июня 2002 года №360. В соответствии с данным Положением предоставление пастбищ происходит на конкурсной основе и предоставляется соответствующим уполномоченным органом в зависимости от вида пастбищ.

Пастбища подразделяются по видам в зависимости от их географического расположения, отдаленности от населенного пункта, сезонности использования месторасположения. Определенную роль на отнесение пастбищ к ведению того или иного уполномоченного органа играет их географическое расположение.

Так, к ведению *областной государственной администрации* отнесены отгонные пастбища - пастбища, отдаленные от населенных пунктов на значительное расстояние, на которые перегоняется скот для выпаса на весь сезон.

Предоставление в пользование участков пастбищ, т.е. пастбищ расположенных между отгонными и присельными пастбищами в зоне интенсивного использования, находится в *компетенции районной государственной администрации.*

Предоставление в пользование присельных пастбищ, т.е. пастбищ, находящихся при сельских населенных пунктах и используемых для выпаса скота сельскими жителями, постоянно содержащими скот на подворье, отнесено к *компетенции исполнительного органа айыльного, поселкового кенешей.*

До введения в действие вышеупомянутого Положения порядок предоставления пастбищ в пользование определялся в соответствии с Земельным Кодексом Республики Кыргызстан от 19 апреля 1991 года, который утратил силу с принятием ныне действующего Земельного Кодекса. Согласно старому кодексу от 1991 года пастбища могли быть предоставлены крестьянским хозяйствам, колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям в долгосрочное пользование на срок до 25 лет (на практике незаконно пастбища предоставлялись и на более длительный срок).

В настоящее время сроки пользования пастбищами определены действующим Положением «О порядке предоставления в пользование и использование пастбищ»:

- краткосрочный срок от 5 до 7 лет;
- среднесрочный от 7 до 10 лет;
- для использования в других целях до 5 лет.

Пастбища предоставляются в аренду:

- физическим и юридическим лицам Кыргызской Республики исключительно для сельскохозяйственного производства по открытому коммерческому или инвестиционному конкурсу;
- сельским общинам из присельных пастбищ для общинного пользования вне конкурса;
- иностранным государствам только на основании межгосударственных и межправительственных соглашений.

Хозяйствующие субъекты (физические и юридические лица), имеющие скот и желающие получить пастбища в аренду, подают ходатайство (заявку на конкурс).

В ходатайстве указывается месторасположение пастбищного участка и необходимая площадь для выпаса, а также предполагаемый срок его использования.

К ходатайству прилагаются:

- справка из айыл-окмоту о наличии поголовья скота по видам;
- программа развития производства животноводческой продукции, использования и улучшения пастбищ.;
- документы, подтверждающие условия Учетной карточки (приложение1)

Пастбища предоставляются в аренду по конкурсу (коммерческий конкурс и инвестиционный конкурс) и вне конкурса.

Пастбища предоставляются в аренду по конкурсу до 30% - из присельных пастбищ, до 50% - из пастбищ интенсивного пользования и до 30% - из отгонных пастбищ.

Присельные пастбища (кроме выставляемых на коммерческий и инвестиционный конкурсы) используются по усмотрению айыл-окмоту для общинного пользования.

Инвестиционный конкурс проводится по отношению к пастбищным участкам, использование которых требует инвестиций в инфраструктуру, улучшение качественных показателей пастбищного участка.

Конкурсная комиссия вправе определить основные условия инвестиционного конкурса, т.е. необходимые параметры по улучшению пастбищного участка.

Кроме заявки на участие в конкурсе претенденты должны предоставить необходимые расчеты по инвестициям в улучшение пастбищного участка в соответствии с условиями конкурсной комиссии.

При *инвестиционном конкурсе размер арендной платы* не может быть ниже земельного налога.

Конкурсная комиссия может включить в качестве одного из условия инвестиционного конкурса – обеспечение надлежащего исполнения участником конкурса своих обязательств (залог, поручительство, банковская гарантия и т.д.).

Стартовая цена аренды пастбищ определяется конкурсной комиссией, но не может быть меньше размера установленной арендной платы.

Если на пастбищный участок, выставленный на коммерческий конкурс, трижды подается заявка только одного претендента, тогда данный участок передается в аренду этому претенденту по стартовой цене.

Стартовая арендная плата

$$Aп = Цн * Дап,$$

где Ап – арендная плата

Цн – нормативная цена земли

Дап – коэффициенты доли арендной платы

Согласно Положения «О порядке предоставления в аренду и использования пастбищ», утвержденное Постановлением Правительства республики от 4 июня 2002 года, №360 местный орган Госрегистра определяет размер арендной платы на основании нормативной цены.

Например, пастбищный участок, передаваемый в аренду, расположен в зоне горных склонов.

Нормативная цена 1 гектара этого участка составляет 6696 сомов.

Дап = 0,005 (это постоянная величина, полученная Госрегистром расчетным путем от нормативной цены).

Арендная плата за 1 гектар данного участка составляет 33,48 сомов.

В соответствии со статьей 178 Налогового кодекса Кыргызской Республики из суммы арендной платы арендодателем уплачивается земельный налог.

Механизмы управления муниципальными землями

Все собственники земельных участков имеют право совершать **сделки**, то есть осознанные волевые действия, направленные на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей на землю. Основными видами сделок являются:

- купля-продажа;
- дарение, наследование, обмен;
- аренда, лизинг, залог (ипотека);
- пожизненное наследуемое владение;
- постоянное пользование;
- вклад в уставной капитал товариществ и обществ.

Одним из элементов рыночных отношений в землепользовании является **передача земельных участков в уставный (паевой) капитал**. В настоящее время собственник или арендатор земельного участка с правом долгосрочной аренды (с согласия собственника) вправе передать земельный участок или право аренды в качестве вклада в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов.

Определение величины вклада проводится по соглашению сторон на основе заключения оценочной комиссии. Право собственности или субаренды на земельный участок при этом переходит юридическому лицу после государственной регистрации прав на земельный участок. Такая регистрация проводится на основании учредительного договора о внесении земельного участка или права аренды в уставный (паевой) капитал.

Земля — это самый надежный объект залога, так как со временем она не изнашивается при рациональном использовании, как другие виды недвижимости, а, напротив, стоимость ее постоянно возрастает.

Залог — способ обеспечения обязательства, при котором кредитор — залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником обязательства получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами.

Землепользование в Кыргызской Республике является платным для всех юридических и физических лиц, за исключением государственных и муниципальных землепользователей, финансируемых из бюджета и в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики.

Земельный Кодекс Кыргызской Республики, статья 4.

Плата за землю вносится в виде земельного налога, налога на недвижимость или арендной платы за пользование землей. Размер земельного налога устанавливается в зависимости от качества (плодородия) почв, месторасположения земельного участка и доступности инженерных коммуникаций.

Арендная плата и порядок ее внесения за пользование земельным участком для землепользователя, получившего право пользования земельным участком на условиях аренды, устанавливается на основе договора.

При этом размер арендной платы для физических и юридических лиц Кыргызской Республики не может быть ниже ставки земельного налога, установленного для земель, предоставленных в пользование. Для иностранных лиц размер арендной платы устанавливается в зависимости от размера ставки земельного налога, с применением коэффициента, утвержденного Правительством Кыргызской Республики.

Из зарубежного опыта.

Один из основателей американской демократии Т. Джефферсон говорил о частной собственности на землю как о тормозе экономического развития. А еще через 100 лет другой известный американский экономист Г. Джорж утверждал, что частная собственность на землю ведет к необходимости сохранять высокие налоги и таким образом, сдерживает инвестиционную активность.

Общая тенденция совершенствования земельного законодательства большинства развитых стран заключается в усилении контроля и регулирования земельных отношений со стороны государства в общественных интересах. Практически ни одна страна не разрешает полного частного распоряжения землями без государственного контроля в смысле целевого использования, охраны земель от неэффективного использования, сохранение архитектурных ограничений (для гражданских земель) и т.д. Более того, имеет место тенденция к увеличению доли арендованных земель, причем эффективность деятельности землепользователей на арендованных землях не уступает эффективности работы на частных землях. Это относится и к сельскохозяйственным землям, и к землям населенных пунктов. Так, опыт Китая, где около 95% обрабатываемой земли сохраняется в государственной собственности, сдаваемой в аренду, показывает, что такая форма земельных отношений может обеспечить настоящий «прорыв» в производстве сельскохозяйственной продукции.

Расширяется практика арендных отношений и в ведущих капиталистических странах. К примеру, доля арендованной земли в Великобритании составила 28%, в Бельгии – 67,8%, в США – 66%. Следовательно, в большинстве стран собственность на земли отделена от землепользования. Иными словами, продается не земля сама по себе, а право ее

долгосрочной аренды. Именно посредством продажи права аренды земля включается в рыночный оборот.

Продажа прав пользования земельными участками сохраняет за городом следующие права владельца:

1. Ограниченность срока пользования землей, по истечении которого мэрия получает возможность осуществления новой продажи. При этом в случае необходимости мэрия может выкупить право пользования до истечения срока (выплатив, например, стоимость капитализированной ренты).

2. Преимущественное право при перепродаже права пользования его владельцем;

3. Право регулирования условий сдачи земли в субаренду с помощью чего во многом будет определяться процесс формирования рыночных цен на пользование земельными участками;

4. Право определять отдельные конкретные направления использования земли и недвижимости.

Во многих городах, особенно крупных, реальная ценность земельных участков практически не поддается точному стоимостному выражению – каждый из них многофункционален и составляет неотъемлемую часть городской среды независимо от того, какие объекты на нем расположены.

В Хельсинки для создания центрального парка потребовалось 15 лет, чтобы выкупить назад все необходимые земельные участки. Аналогичная ситуация была в Лос-Анджелесе.

При любых формах землепользования город должен оставаться основным хозяином, обладающим достаточными полномочиями в области управления отношениями природопользования, охраны земель и распоряжения рентными доходами.

Стоимость земли и способы ее оценки

Наличие оценки земли дает возможность органам государственной власти и местного самоуправления реализовать свои полномочия на основе создания экономических предпосылок и стимулов рационального использования земель, обеспечить необходимые условия для формирования финансово-экономической базы местного самоуправления за счет поступлений от платы за землю при осуществлении гражданско-правовых сделок с земельными участками.

Оценка земельной собственности является также обязательной составляющей всех инвестиционных процессов и залоговых операций, которые могут провести муниципалитеты.

Стоимость земли создается ее полезностью, т.е. способностью удовлетворять потребности и нужды людей в жилье, отдыхе, производственной или иной деятельности. Разные категории земель будут

иметь различное проявление полезности. Так, полезность сельскохозяйственных земель будет определяться продуктивностью их почв, т.е. объемом и качеством выращенного урожая, а городских земель – возможностью их застройки для той или иной функции.

Другими словами, земля становится полезной при конкретном использовании и когда в таком использовании возникает потребность.

Оценка земельного участка должна отражать его полезность, прежде всего, с точки зрения рынка. Именно в ответ на необходимость учета влияния всех **рыночных** сил сформировалось понятие рыночной стоимости, определение которой позволяет получить объективную схему для анализа и оценки земельной собственности.

Рыночная стоимость является основой при заключении практически всех сделок относительно земельных участков: их купли-продажи, сдачи в аренду, дарения, наследования и т.д.

Понятие рыночной стоимости является ключевым в оценочной деятельности, поэтому очень важно правильно понимать его значение.

Рыночная стоимость – это наиболее вероятная цена, по которой земельный участок может быть продан или иным образом отчужден на открытом рынке.

Рыночная стоимость устанавливается на определенную дату, которая называется *датой оценки*. Как правило, по состоянию на эту дату осуществляются процедуры оценки, связанные с осмотром земельного участка и расположенных на этом участке объектов, анализируется состояние рынка и формируется окончательный вывод относительно стоимости объекта оценки.

Указание даты оценки очень важно, так как состояние рынка земли постоянно меняется под воздействием политических, экономических, социальных сил, которые определяют уровень цен на рынке. Поэтому величина рыночной стоимости, определенная на одну дату, может отличаться от величины рыночной стоимости на другую дату. Иными словами, рыночная стоимость действительна на определенную дату.

Естественно, что срок действия оценки не ограничивается датой оценки. Установленная стоимость будет справедлива и в последующее время, длительность которого определится динамикой, происходящих на рынке процессов. При этом, крайний срок действия оценки, установленный законодательством Кыргызской Республики, составляет 6 месяцев.

Методические подходы к определению стоимости

При существующем разнообразии оценочных ситуаций, доминирующее положение на рынке занимает оборот права собственности

и права аренды, что и определяет основные способы оценки земельных участков, которые находят свое отражение в *сравнительном* и *доходном* подходах.

В рамках ***сравнительного подхода*** рассматривается продажа объектов муниципальной собственности и земли, подобных объекту оценки.

При этом стоимость оценивается с помощью анализа продаж и определяется наименьшими затратами на приобретение наилучшей альтернативы, исходя из предположения, что для оцениваемого участка рынок установит цену на том же уровне.

В соответствии с ***доходным подходом*** стоимость земли оценивается через ожидаемые выгоды от его владения и определяется текущей стоимостью будущих доходов путем их капитализации. При этом уровень доходности определяется на основе анализа рыночной ситуации, исходя из предположения, что поток дохода обеспечит наибольший возврат капитала и будет сопоставим с существующим уровнем риска.

Особенность применения этих подходов состоит в том, что муниципальная земля оценивается без разделения экономических интересов по ее физическим составляющим. Однако, права относительно земельных участков, находящихся в рыночном обороте, как правило, распространяются не только на землю, но и на земельные улучшения. Поэтому для определения стоимости земли сравнительный и доходный подход чаще всего используется в сочетании с элементами затратного подхода.

Затратный подход направлен на установление рыночной стоимости земельных улучшений, которую отражают наименьшие затраты на приобретение наилучшей альтернативы, независимо от того, оригинал это или замещение. Практически этот подход включает в себя и оценку всех видов обесценения земельных улучшений, когда стоимость воспроизводства или стоимость замещения оцениваемых улучшений превышает вероятную цену, которая могла бы быть уплачена за них на рынке.

Таким образом, во всех подходах при оценке земли, применяется ***принцип замещения***, согласно которому покупатель, осознанно и компетентно действующий на рынке, не заплатит за объект оценки сумму, большую минимальной цены объектов аналогичной полезности, которые продаются на рынке. Иными словами, все они по сути являются *сравнительными*, так как сравнение – ключевой момент в отражении рыночной точки зрения.

Рассмотренные подходы к оценке находят свое воплощение в методах – конкретных способах определения стоимости, через которую реализуются либо *сравнительный подход*, либо *доходный*, либо *их сочетание с затратным подходом*.

Самый простой и прямой способ оценки состоит в сравнении оцениваемого объекта с ценами, полученными за другие подобные объекты. Лучше всего прямое сравнение работает тогда, когда сопоставляемые объекты ничем не отличаются друг от друга. Однако земля никогда не бывает идентичной, что требует внесения поправок на отличия в ее правовом состоянии, условиях использования, местоположения и физических характеристиках. Учет этих поправок и их величины осуществляется в рамках *метода сопоставления цен продаж и метода статистического анализа рынка*.

Названные методы могут применяться для оценки как неулучшенных, так и улучшенных земельных участков, если они представлены на рынке купли-продажи как целостный объект.

Стоимость земли определяется как остаток между ожидаемой ценой продажи улучшенного участка и всеми затратами на земельные улучшения с учетом приемлемой для инвестора прибыли. Такой способ оценки земли получил название **экономического метода**.

Чаще всего он используется при определении стоимости земли для вновь улучшенных участков или улучшение которых только предполагается, для которых достаточно легко определить затраты на земельные улучшения без дополнительных расчетов физического и иных видов износа зданий и сооружений. Путем сравнения с продажей подобной, обустроенной аналогичным образом, земельной собственности, можно установить, какой будет стоимость земельного участка после улучшения. Далее, опираясь на данные рынка, определяется стоимость улучшений и приемлемая прибыль инвестора. Разность между доходом от продажи участка и всеми затратами составит сумму, приходящую на стоимость земли.

Использование *методов сравнительного подхода* предполагает наличие в рыночном обороте полного права на земельный участок. Тем не менее, значительная часть земельного рынка связана с участками, где собственность и пользование разделены. То есть пользователем земельного участка является не собственник, а лицо, заключившее с ним договор на право пользования за определенную сумму, как правило, арендную плату. Интерес собственника состоит в получении дохода от сдачи земельного участка в аренду. Это привлекает тех, кто хочет инвестировать капитал и иметь отдачу на вложенный капитал и для

которых рынок земли - средство реализации таких инвестиционных возможностей.

В данном случае, когда основным аргументом, определяющим ценность земельного участка, является доход от арендных платежей, приоритет при его оценке отдается **инвестиционному методу**, являющемуся базовым методом доходного подхода.

В некоторых случаях стоимость отдельных земельных участков зависит от потенциального уровня прибыльности бизнеса, расположенного на них. Ценность данных участков определяется той прибылью (вернее ее частью, называемой земельной рентой), которую обеспечивает осуществляемая на участке деятельность. Чаще всего такая ситуация возникает при оценке сельскохозяйственных угодий. Однако она может иметь место и при определении стоимости отдельных типов застроенных участков, которые покупаются или берутся в аренду вместе с бизнесом и оцениваются как коммерческие единицы. Именно прибыльность, а не иные факторы сравнения, определяет стоимость, которую заплатят за подобную недвижимость и за возможность получения выгоды. Стоимость земельного участка в этом случае определяется с помощью метода капитализации земельной ренты на основе рыночных соотношений между ценой земельного участка и уровнем прибыльности бизнеса или уровнем арендной платы.

Как видно, методы, использующиеся при оценке земли многообразны. Здесь приведены лишь те, которые используются на практике чаще всего, и которые представляют общие понятия и интерес для муниципальных служащих в оценке муниципальной земли.

Таким образом, оценка земли выступает необходимым условием органами местного самоуправления реализации платного характера использования земли, заключения гражданско-правовых сделок относительно земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Компетенция исполнительного органа айильного, поселкового кенешей в сфере регулирования земельных отношений

Ведению исполнительного органа айильного, поселкового кенешей на землях в границах айильного, поселкового кенешей в сфере регулирования земельных отношений, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, соответственно подлежат:

- предоставление земельного участка в собственность и в пользование;
- предоставление в пользование пастбищ при сельских населенных пунктах и установление порядка их использования, за исключением

пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ;

- организация землеустройства;
- осуществление контроля за использованием и охраной земель;
- проведение земельной реформы;
- решение других вопросов в сфере регулирования земельных отношений.

Управление и распоряжение землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий производятся исполнительным органом айильного, поселкового кенешей по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

Отвод земельного участка для застройки в границах сельского населенного пункта и поселка производится на основании генерального плана проекта застройки сельского населенного пункта после согласования с органом архитектуры и строительства (главным архитектором района).

Таким образом, **повышение эффективности управления земельными ресурсами** решает ряд проблем:

- создание рыночной системы (инфраструктуры) оборота земельных участков (прав на земельные участки);
- определение порядка ценообразования на земельные участки (и/или ценообразования на права на земельные участки), передаваемые в гражданский оборот;
- определение нормативов землепользования (участков, передаваемых в соответствии с целевым назначением под социальные объекты, а также в рамках реализации городских заказов и программ; сверхнормативных участков, передаваемых за дополнительную плату и др.);
- введение многообразных форм аренды земельных участков - земля в комплексе с другим имуществом/объектами, земля на праве застройки и других формах.

Реализация стратегии управления земельными ресурсами предусматривает проведение следующих мероприятий:

- разграничение земель
- разработка процедур оформления прав на земли;
- проведение эксперимента по продаже муниципальных земельных участков в частную собственность;
- инвентаризация земельных участков, в том числе за границами города;
- установление границ всех земельных участков;

- ведение Реестра временно неиспользуемых земельных участков при систематическом выявлении неиспользуемых и нерационально используемых земель для последующего их перераспределения;
- определение методики выделения земельного участка для вновь образуемых организаций;
- совершенствование порядка залога прав пользования земельными участками - до формирования спектра частных собственников земельных участков;
- введение договоров аренды земельных участков под застройку с детализацией механизмов взаимодействия арендатора и города и определением способа использования построенного объекта по завершению договора аренды;
- разработка нормативных правовых документов:
 - 1) по определению площадей и установлению границ земельных участков, необходимых для эксплуатации и обслуживания существующих зданий, сооружений в соответствии с целью их использования;
 - 2) регламентирующих единый порядок учета объектов недвижимости на базе кадастрового деления;
 - 3) поэтапного перехода к обороту прав на здания, сооружения (их части) одновременно с неразрывно связанными с ними правами на землю;
 - 4) согласованного оформления правоудостоверяющих документов;
 - 5) порядка проведения торгов по продаже объектов недвижимости;
 - 6) порядка учета обременения и ограничений при реализации объектов недвижимости.

Вопросы для самопроверки

1. *Рассматривает ли Закон Кыргызской Республики «О воде» в отношении обеспечения населения поливной водой компетенцию органов местного самоуправления в вопросах водопользования?*
2. *К чьей компетенции относятся компетенции по планированию, финансированию, материально-техническому обеспечению работ по хозяйственно-питьевому водоснабжению населения, улучшению и контролю качества питьевой воды;*
3. *Является ли питьевая вода товаром?*
4. *Что лежит в основе проблем недостатка финансовых средств?*

5. *В каком качестве выступает земля в рыночных процессах?*
6. *Каковы основные принципы управления объектами недвижимости?*
7. *Каковы цели совершенствования системы управления земельными ресурсами?*
8. *Какие моменты учитываются при разработке стратегического плана управления муниципальным недвижимым имуществом?*
9. *Какие земли включают в себя Земельный фонд Кыргызской Республики ?*
10. *Что является основанием отнесения земель к объектам муниципальной собственности?*
11. *Каково назначение земель ФПС?*
12. *Какова стоимость земли и способы ее оценки?*
13. *Назовите компетенции органов МСУ в сфере регулирования земельных отношений*
14. *Какие пастбища относятся к ведению областной государственной администрации, районной государственной администрации и к компетенции исполнительного органа айыльного, поселкового кенешей?*

Раздел 5. Защита права муниципальной собственности.

В целях надежной защиты прав физических и юридических лиц на землю и недвижимое имущество в Кыргызской Республике введена система государственного регистрирования недвижимого имущества. В 1999 году принят соответствующий Закон и другие нормативные правовые акты, регламентирующие эти действия, созданы и функционируют центральный и местные регистрационные органы.

В соответствии с Гражданским кодексом (ст.7, ст.24, ст.25) и Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» права на недвижимое имущество подлежат обязательной государственной регистрации. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество – это процедура учета и записи регистрационным органом, в установленном законом порядке, прав

собственности и других прав на недвижимое имущество, их возникновения, ограничения (обременения), перехода и прекращения.

Право на недвижимое имущество, переданное в муниципальную собственность, также подлежит государственной регистрации в местном регистрационном органе по месту расположения недвижимого имущества. Отсутствие государственной регистрации прав на недвижимое имущество, переданного в муниципальную собственность, влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке либо совершением надписи на документе, представленном для регистрации.

Юридическое закрепление прав муниципальной собственности государственной регистрации производится в целях обеспечения беспорядности прав муниципальной собственности на имущество и совершении сделок с ним. Органы местного самоуправления должны обеспечить юридическое закрепление прав муниципальной собственности и рассматривать обеспечение защиты своих прав как один из обязательных элементов управления муниципальной собственностью. Для этого нужно, прежде всего, зарегистрировать в Госрегистре права на все объекты муниципальной недвижимости.

Государственная регистрация возникновения и перехода прав на недвижимое имущество удостоверяется свидетельством о государственной регистрации, т.е. посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе (договоре дарения, продажи и т.д.).

Субъектами регистрации являются органы государственной власти и местного самоуправления, другие законные владельцы вещных прав.

Объектами регистрации являются права на недвижимость и сделки с недвижимостью.

Права на недвижимость включают:

- право собственности, в том числе право муниципальной собственности,
- право хозяйственного ведения,
- право оперативного управления,
- залог недвижимого имущества,
- сервитуты,
- аренда и т.д.

Сделки с недвижимостью – это договоры купли-продажи, дарения, залога, аренды, совместной деятельности, учредительные и иные договоры, в которых устанавливаются ограничения на владение, пользование и распоряжение недвижимостью.

Существует два вида государственной регистрации - явочная регистрация и системная (сплошная регистрация).

Явочная регистрация – это регистрация, осуществляемая местными регистрационными органами в обязательном порядке при заключении сделок с недвижимым имуществом (купля, продажа, дарение, мена.) на основании заявления собственника недвижимости, которая производится за плату, покрывающую затраты регистрационной системы.

В целях массового узаконения прав на недвижимое имущество и оперативного сбора исчерпывающей информации о единицах недвижимого имущества и их правообладателях проводится системная регистрация.

Системная (сплошная) регистрация – это бесплатная регистрация, осуществляющая за счет кредита, выделенного Всемирным Банком в целях создания в республике единой информационной базы данных о недвижимом имуществе с установлением их правообладателей за счет переписи всех единиц недвижимости.

Одним из основных задач государственной регистрации прав на недвижимое имущество является обеспечение государственной защиты зарегистрированных прав на недвижимое имущество, однако, существующая практика изъятия объектов из муниципальной собственности в государственную собственность на основе Постановлений Правительства республики показывает, что государственная регистрация не гарантирует органам местного самоуправления действительные права собственности. Право собственности может быть оспорено только в судебном порядке. На практике органы местного самоуправления не достаточно активно отстаивают и защищают право местного сообщества на муниципальное имущество.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации этого имущества или соответствующих прав на него, если иное не установлено законом.

Правоустанавливающими документами, подтверждающими право муниципальной собственности на имущество, являются законы, указы Президента Кыргызской Республики, постановления Правительства

Кыргызской Республики, утверждающие и закрепляющие право на имущество, передаваемое из государственной собственности в коммунальную, решения судебных органов, договоры по гражданско-правовым сделкам, а также иные акты, установленные законодательством Кыргызской Республики.

О том, каково значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество в экономике страны, субъектов бизнеса и граждан показывает выдержка из книги Фернандо де Сото «Загадка капитала», которую мы приводим в данном учебном пособии.

При проведении регистрации (как системной, так и явочной), необходимо четко проследить статус и размер земельных участков, связанных со зданиями и сооружениями. Права на земельные участки, закрепленные за зданиями и сооружениями, должны регистрироваться вместе с правами на здания и сооружения.

При обращении в региональные отделения Госрегистра Кыргызской Республики по вопросу регистрации прав муниципальной собственности на недвижимое имущество органы местного самоуправления вправе ссылаться на следующие акты:

- Гражданский кодекс Кыргызской Республики,
- Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»,
- «Практическое руководство по государственной регистрации прав и обременении (ограничений) на недвижимое имущество», утвержденное Приказом Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики от 22 августа 2001 года №72,
- «Критерии готовности документов к государственной регистрации прав на недвижимое имущество», утвержденные Приказом Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики от 11 февраля 2002 года №18,
- «Инструкцию о порядке начисления и уплаты пени за несвоевременную регистрацию прав и обременении (ограничений) прав на недвижимое имущество» утвержденную Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 мая 2002 года №267.

Необходимо отметить, что права на муниципальное имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают только с момента регистрации этого имущества или соответствующих прав на него, если иное не установлено законом.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке, либо совершением надписи на документе, представленном для регистрации.

Право муниципальной собственности регистрируется в следующих случаях:

- если здание или сооружение передавалось Правительством в собственность местного самоуправления. Закрепленные за зданием или сооружением земельные участки регистрируются также в качестве муниципальной собственности;

- если в границах населенного пункта на земельные участки нет документов, подтверждающих, что данный земельный участок передан в государственную или в частную собственность.

При регистрации в качестве собственника указывается соответствующий орган местного самоуправления.

Регистрация прав на детские сады и лечебные учреждения. Для регистрации необходимо истребовать постановление местного органа власти или органа местного самоуправления о выделении земельного участка и решение о приемке в эксплуатацию.

Если детский сад или лечебное учреждение были переданы постановлением Правительства Кыргызской Республики в муниципальную собственность органу местного самоуправления, то при регистрации в качестве собственника указывается орган местного самоуправления. Если и здание и земельный участок находятся в собственности одного лица, то заводится одна регистрационная карточка.

Регистрация прав на дороги, улицы, тротуары, площади, проезды, лесопарки, бульвары, скверы, водоемы и другие объекты, используемые в качестве путей сообщения и для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения, находящихся в границах населенных пунктов.

Регистрация прав на перечисленные объекты производится только в случаях:

- если они были предоставлены в собственность органа местного самоуправления, то при регистрации в качестве собственника указывается соответствующий орган местного самоуправления;

- либо при предоставлении во временное пользование на срок до 5 лет. Эта информация регистрируется как обременение.

Во всех иных случаях регистрация прав на эти объекты не производится.

Вопросы для самопроверки

1. Для чего необходима государственная регистрация прав на недвижимое имущество?
2. Назовите субъекты и объекты государственной регистрации
3. Что включает в себя право на недвижимость?
4. Дайте определение явочной и системной (сплошной) регистрации
5. Какие документы являются правоустанавливающими документами?
6. В каких случаях регистрируется право муниципальной собственности?

Раздел 6. Концепция развития муниципальной собственности в Кыргызстане

В соответствии с Указом Президента № 139 от 30 апреля 2003 года «О мерах по обеспечению практической реализации норм новой редакции Конституции Кыргызской Республики и задачах по устойчивому развитию и сокращению бедности», для достижения целей эффективного использования муниципальной собственности, вовлечение муниципальных объектов в рыночный оборот, была поставлена задача перед органами государственного управления разработать Концепцию и Программу развития системы управления муниципальным имуществом на среднесрочный период.

Концепция, в своей основе, должна была в первую очередь, предусмотреть вопросы улучшения учета объектов муниципальной собственности и ввести конкурсное предоставление прав на управление муниципальной собственностью.

Ассоциацией городов Кыргызской Республики был разработан проект Концепции развития муниципальной собственности в Кыргызской Республике на период 2004-2006 годы. На первом этапе Концепция была одобрена коллегией Министра по делам местного самоуправления и регионального развития Кыргызской Республике, а затем впоследствии она

была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики.

Исходя из современной ситуации, Концепция управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республики на период 2004-2006 годы ставит перед органами местного самоуправления следующие цели:

- обеспечение максимальной эффективности использования муниципального имущества в интересах местного сообщества;
- формулирование требований к системе управления собственностью на современном этапе;
- определение основных направлений, способов, методов и механизмов использования муниципальной собственности для решения задач, стоящих перед местным сообществом на период до 2006 года.

Для реализации указанных целей органам местного самоуправления необходимо решить следующие задачи:

- необходимо провести полную инвентаризацию всех объектов, находящихся муниципальной собственности на предмет их соответствия Перечню передаваемых объектов в соответствии с правовыми актами Правительства Кыргызской республики;
- разработать и реализовать системы учета муниципального имущества;
- с уполномоченными органами по государственной регистрации завершить регистрацию прав на муниципальную недвижимость;
- классифицировать объекты муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику их управления и распоряжения;
- определить основные направления, способы, методы и механизмы использования собственности города для решения задач, стоящих перед городом на период до 2006 года;
- разработать механизмы, направленные на повышение эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, закрепить детальную правовую регламентацию процессов управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- обеспечить права города, поселка и села как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;
- обеспечить перерегистрацию государственных предприятий и учреждений, переданных в муниципальную собственность, в качестве муниципальных;

- обеспечить контроль над использованием и сохранностью имущества, а также над деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих.

Однако реализация органами местного самоуправления Концепции развития муниципальной собственности и на этой основе разработка и реализация Программ развития муниципальной собственности в полной мере не осуществлено.

Как отметил в своем выступлении на республиканском совещании с главами органов местного самоуправления 10 марта 2006 года Президент Кыргызской Республики К. Бакиев, «... в настоящее время органы местного самоуправления с разной степенью успеха и эффективности используют свои имущественные права. Отдельные объекты, переданные в муниципальную собственность, используются эффективно и становятся источником дополнительных доходов в местный бюджет. Однако, в большинстве случаев, к сожалению, мы видим обратную картину. Создается впечатление о бесхозности объектов, когда видишь их состояние. Объяснить это только отсутствием в местном бюджете необходимых средств на их содержание нельзя, не хватает также умелой организации и рационального подхода к использованию муниципальной собственности.

С целью улучшения ситуации в этом вопросе была разработана и утверждена Концепция управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республике до 2007 года. В ней ставились задачи полной инвентаризации объектов муниципальной собственности, улучшения системы учета муниципального имущества, повышения эффективности управления.

Многие задачи, поставленные в этой Концепции и соответствующем постановлении Правительства, до сих пор не выполнены. В частности, не разработана Программа управления муниципальной собственностью. Здесь речь идет о клубах, больницах, библиотеках, административных зданиях, водопроводах, банях, объектах коммуникации, дорогах и т.д., сохранность и рациональное использование которых имеет важное экономическое и социальное значение.

Необходимо строго выполнять принятые решения, изложенные в Концепции. Мы должны навести должный порядок в использовании муниципальной собственности. А для этого, как уже сказано выше, необходим учет и контроль. О значении учета и контроля мы хорошо знаем из опыта недавнего прошлого. И для рыночной экономики этот принцип не теряет свое значение».

Раздел 6. Приложения

Эрнандо де Сото. Загадка капитала. (Отрывки из книги).

Приложение 1. Акт приема-передачи основных и оборотных средств

Приложение 2. Регистрационная форма субъекта муниципальной собственности

Приложение 3. Паспорт объекта (здание и сооружения)

Приложение 4 Паспорт объекта объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства

Приложение 5 Реестр объектов и имущества муниципальной собственности

Приложение 6 Уведомление на участие в конкурсе для получения в аренду земель ФПС

Приложение 7 Учетная карточка заявителя-претендента на участие в конкурсе для получения права аренды земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий

Приложение 8 Методика проведения конкурса на получение в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий

Приложение 9 Протокол комиссии по проведению конкурса по предоставлению земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий в аренду

Приложение 10 Типовой договор аренды земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий

Приложение 11. Экспликация земель, предоставленных в аренду

Приложение 12. Учетная карточка заявителя-претендента на участие в конкурсе на получение пастбищ в аренду

Приложение 13. Уведомление на участие в конкурсе для получения в аренду пастбищных угодий

Приложение 14. Методика проведения конкурса на получение пастбищ в аренду

Приложение 15. Протокол комиссии по проведению конкурса по передаче пастбищ в аренду

Приложение 16. Порядок определения размера арендной платы за пользование пастбищными угодьями

**Эрнандо де Сото
(Отрывки из книги)**

Загадка капитала.

Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире.

Время величайшего триумфа капитализма оказывается временем его кризиса. С падением Берлинской стены окончилась сто с лишним лет политического соревнования между капитализмом и коммунизмом. Капитализм отстоял право считаться единственно пригодным методом рациональной организации современного хозяйства. В этот исторический момент всем ответственным государствам пришлось признать, что выбора нет. В результате страны третьего мира и бывшие социалистические государства были вынуждены, хотя и с разной степенью готовности и энтузиазма, пойти на сбалансирование бюджета, сокращение казенных субсидий, снижение таможенных барьеров и создание благоприятного режима для иностранных инвестиций.

Эти усилия вызвали горькое разочарование. От России до Венесуэлы последние пять лет XX в. были периодом экономических страданий, падающих доходов, страхов и негодования или, по словам премьер-министра Малайзии Махатхира Мохамеда, временем «голода, мятежей и мародерства». В конце 2000 г. в редакционной статье «New York Times» было сказано: «Обаяние рыночной системы, превознесенной Западом как главный фактор победы в холодной войне, для значительной части мира оказалось затенено ощущением жестокости рынков, опасливым отношением к капитализму и страхом перед нестабильностью»...

Иностранные инвестиции — это, конечно, вещь замечательная. Чем их больше, тем лучше. Стабильная валюта — это тоже славная штука, так же как свободная

торговля, прозрачность банковских операций, приватизация государственных предприятий и все прочие средства из запасов западной фармакопеи. Но мы склонны забывать, что попытки утвердить капитализм в общемировом масштабе предпринимались и прежде. В Латинской Америке, например, четырежды после освобождения от испанского владычества в 1820-х гг. пытались осуществить реформы, нацеленные на создание капиталистического общества. И всякий раз после начального периода всеобщих восторгов латиноамериканцы отшатывались от капитализма и рыночной экономической политики. Приходится признать, что эти рецепты не точны. Их рекомендации настолько недействительны, что можно считать их практически бесполезными...

Города стран третьего мира и бывших социалистических стран кишат предпринимателями. Вам не удастся побывать на среднеазиатском рынке, в латиноамериканской деревне или воспользоваться услугами московского такси без того, чтобы кто-либо не попытался втянуть вас в сделку. Обитатели этих стран обладают талантом, энтузиазмом и поразительной способностью извлекать прибыль практически из ничего. Они легко овладевают современными технологиями и эффективно их используют. В противном случае американские дельцы не боролись бы за соблюдение патентного законодательства в бедных странах, а правительство США не проявляло бы такой заботы о том, чтобы лишить третий мир доступа к современным технологиям производства оружия. Рынки — это древняя и повсеместно распространенная традиция: Христос изгнал торгующих из храма уже две тысячи лет назад, а мексиканцы возили свою продукцию на рынки задолго до того, как Христофор Колумб открыл Америку.

Но если обитатели стран, буксующих на переходе к капитализму, не сборище презренных попрошайек, если они уже отказались от прежних заблуждений и не являются узниками бесполезных культурных традиций, что же мешает им добиться такого же процветания, как жителям стран Запада? Почему капитализм процветает только на Западе?

В этой книге я намерен показать, что главным препятствием на пути к капиталистическому процветанию является неспособность бедных районов мира создавать капитал. Именно капитал является силой, поднимающей производительность труда и создающей богатство народов. Это кровеносная система капитализма, фундамент прогресса и то единственное, что граждане бедных стран не умеют производить для самих себя, причем вне зависимости от того, с какой энергией они выполняют все требования капиталистической экономики. Я также покажу, опираясь на факты и цифры, собранные мною и моими сотрудниками, что большинство беднейших стран Азии, Африки и Латинской Америки уже обладают ресурсами и активами, необходимыми для процветания капитализма. Даже в самых бедных странах у бедняков есть сбережения. И объем этих сбережений грандиозен — в 40 раз больше, чем вся сумма иностранной помощи, предоставленной миру после 1945 г. В Египте, например, накопленные бедняками богатства в 55 раз превышают сумму прямых иностранных инвестиций, включая расходы на строительство Суэцкого канала и Асуанской плотины. На Гаити, в беднейшей стране Латинской Америки, суммарные активы бедняков более чем в 150 раз превышают сумму иностранных инвестиций, полученных после 1804 г., когда страна освободилась от французского колониального владычества. Если бы Соединенные Штаты решили довести бюджет иностранной помощи до рекомендуемого ООН уровня — 0,7% от национального дохода, — богатейшей стране мира понадобилось бы более 150 лет, чтобы закачать в беднейшие страны мира ресурсы, которыми те уже располагают.

Беда, что их ресурсы имеют ущербную форму: дома построены на земле, права собственности на которую оформлены неадекватно; обязательства предприятий не определены, а сами они не инкорпорированы; производства размещены в зонах, где ни финансисты, ни инвесторы не могут их контролировать. Поскольку права собственности на эти активы не задокументированы надлежащим образом, их нельзя продать никому, кроме небольшого числа местных, знакомых между собой и доверяющих друг другу людей, их нельзя использовать как обеспечение кредита или предложить инвесторам для долевого участия. Иными словами, их не удастся обратить в капитал.

На Западе, напротив, каждый земельный участок, каждое строение, каждая единица производственного оборудования отражены в документах, определяющих право собственности, которые зримым образом обозначают место этих активов в общем процессе хозяйственной деятельности. Благодаря этому активы живут в двух параллельных мирах — материальном и правовом. Они обретают способность быть обеспечением кредитов.

В США важнейшим источником средств для финансирования нового бизнеса является кредит, выданный под залог жилища предпринимателя. Эти активы выступают связующим звеном кредитной истории их владельцев, они служат ответственным адресом для сборщиков долгов и налогов, на их основе создаются надежные и повсеместно действующие системы коммунального хозяйства, они представляют собой обеспечение производных ценных бумаг (скажем, облигаций, обеспеченных закладными), которые можно переучесть и продать на рынках вторичных ценных бумаг. Благодаря всему этому Запад впрыскивает жизнь в свои активы и делает их источником нового капитала. Подобные механизмы не действуют в странах третьего мира и бывшего соцлагеря. А в результате все они недокапитализированы — точно в том самом смысле слова, в котором недостаточно капитализирована фирма, эмитирующая ценные бумаги на сумму меньшую, чем позволяют ее доход и активы. Предприятия бедняков подобны корпорациям, которые не в состоянии выпустить акции или облигации, чтобы получить новые средства и инвестиции. Не имея адекватного документального оформления, их активы обращаются в мертвый капитал.

Населяющие эти страны бедняки — пять шестых всего человечества — владеют вещами, но ущербное оформление собственности не позволяет обратить их в капитал. У них есть жилища, но нет оформленных прав собственности на них; они выращивают урожай, но не имеют документов на него; они создают предприятия, но те не зарегистрированы. Именно отсутствие правового оформления объясняет, почему народы, освоившие практически все, что было изобретено на Западе — от канцелярских скрепок до ядерных реакторов, не в состоянии произвести капитал, который сделал бы их отечественный капитализм работоспособным.

Это и есть загадка капитала. Чтобы ее решить, нужно понимание того, каким образом на Западе надлежащее оформление прав собственности превращает активы в источник капитала. Труднее всего оперировать тем, чего нельзя увидеть и пощупать. Время, к примеру, реально, но управлять им можно только с помощью часов и календарей. В ходе своей истории человечество создало несколько систем для фиксации нематериальных событий — письмо, нотную грамоту, двойную бухгалтерию. Точно так же великие деятели капитализма — от создателей всеохватывающей системы прав собственности и корпоративных акций до Майкла

Милкенаб — обладали способностью обнаруживать и извлекать капитал там, где остальные видели лишь бесполезный хлам. И все это только благодаря умению надежным и осязаемым образом фиксировать невидимый потенциал накопленного нами имущества.

Современный человек окружен невидимыми радиоволнами, источником которых является бразильское, китайское или украинское телевидение. Но точно так же мы окружены вещами, незримо таящими в себе капитал. Нам не дано непосредственно ощущать радиоволны, но с помощью телеприемника, декодирующего сигнал, можно получать звучащую картинку. Так и капитал может быть выделен из содержащих его активов. В настоящее время только Запад владеет процессом преобразований, позволяющим сделать невидимое видимым. Именно это неравенство объясняет, почему страны Запада способны создавать капитал, а страны третьего мира и бывшего соцлагеря — нет.

Отсутствие соответствующих процессов и процедур в беднейших районах мира, в которых обитает две трети всего населения Земли, не является результатом заговора западного монополизма. Просто жители западных стран настолько привыкли к этому механизму, что даже не представляют себе его отсутствие. Этот механизм грандиозен, но при этом он действует незаметно для всех, включая тех самых американцев, европейцев и японцев, все богатство которых создано умением его использовать. Речь идет о правовой инфраструктуре, лежащей в основании системы собственности, представляющей собой только верхушку айсберга. Остальная часть айсберга — замысловатое дело рук человеческих, преобразующее вещи и труд в капитал. Этот процесс не является чьим-либо изобретением, и он не описан ни в какой рекламной брошюре. Его источники темны и схоронены в глубине экономического подсознания капиталистических народов Запада.

Каким образом нечто столь значительное может ускользнуть от внимания? Ведь мы привыкли использовать вещи, совершенно не понимая, каким образом они действуют. Моряки использовали магнитные компасы задолго до появления теории магнетизма. Животноводы умели выводить новые породы задолго до того, как Грегор Мендель объяснил законы генетики. Процветание Запада объясняется изобилием капитала, но понимают ли люди на самом деле, откуда он берется? Если не понимают, есть опасность, что Запад может разрушить источник собственной силы. Отчетливое понимание природы капитала даст Западу силы защитить богатства свои и других стран мира от ударов неизбежного впереди кризиса. Тогда опять прозвучит вопрос, непременно встающий в периоды международных кризисов: на чьи деньги мы будем решать проблему?

До настоящего момента страны Запада принимали свою систему порождения капитала за данность и пренебрегали фиксацией ее истории. Эту историю необходимо восстановить, и настоящая книга представляет собой попытку исследовать источники капитала, чтобы помочь бедным странам выбраться из нищеты. Их экономические провалы не имеют никакого отношения к культурной или генетической неполноценности. Можем ли мы предположить наличие «культурного» родства между русскими и латиноамериканцами? Но в 1990-х гг., когда в обоих регионах приступили к не обеспеченному капиталом строительству капитализма, они страдали от одинаковых экономических, политических и социальных проблем: кричащего неравенства, теневой экономики, вездесущей мафии, политической

нестабильности, бегства капитала, чудовищного пренебрежения к закону. Источники этих бед не сыскать в православных монастырях или на дорогах, проложенных инками.

Подобные проблемы известны не только в странах третьего мира и бывшего соцлагеря. Они пышно цвели в США в 1783 г., когда президент Джордж Вашингтон жаловался на «бандитов... присваивающих в обход многих самые лакомые кусочки страны». Этими «бандитами» были скваттеры и незаконные мелкие предприниматели, занимавшие не принадлежавшие им земли. В следующие сто лет по всей территории страны скваттеры и горностаратели сражались за узаконение права на эти земельные участки, потому что в каждом городе и в каждом поселке старателей действовали свои законы о собственности. В молодых Соединенных Штатах защита прав собственности породила такую обстановку социальной напряженности и враждебности, что Джоузеф Стори, председатель Верховного суда США, задавался в 1820 г. вопросом, сумеют ли юристы когда-либо утрясти эти проблемы.

Бандиты, незаконные поселенцы, чудовищное пренебрежение законами — все это вам ничего не напоминает? Американцы и европейцы советуют остальным странам мира: «Следует действовать, как мы». Но эти страны и так очень похожи на США, какими они были сто с небольшим лет назад, когда это была еще только развивающаяся страна. В прошлом западным политикам приходилось решать тяжелейшие проблемы, с которыми сегодня столкнулись руководители развивающихся и бывших социалистических стран. Но их преемники забыли о тех днях, когда пионеры, осваивавшие американский Запад, страдали от недостатка капитала, потому что не имели надежных прав собственности на свои участки земли и другое имущество, когда Адам Смит совершал свои покупки на черном рынке, когда лондонские мальчишки ныряли с причалов за монетками, которые туристы швыряли для потехи в вонючую Темзу, когда чиновничье правительство Жан-Батиста Кольбера — отпустило на каторгу 16 тыс. мелких французских предпринимателей, единственное преступление которых заключалось в том, что они, в нарушение французского промышленного кодекса, производили и импортировали хлопчатобумажные ткани. Именно таково настоящее многих народов.

Западные страны настолько успешно интегрировали своих бедняков в общехозяйственный процесс, что давно забыли, как это было сделано, как начиналась когда-то эпоха создания капитала, о которой американский историк Гордон Вуд написал: «В обществе и культуре происходило что-то крайне важное, небывалым образом высвобождавшее энергию и предприимчивость рядовых граждан». Этим «крайне важным» было то, что американцы и европейцы начали устанавливать единые формализованные законы о собственности и приступили к нащупыванию механизма, позволяющего преобразовывать эту собственность в капитал. Именно в тот период Запад пересек демаркационную линию и вступил на территорию полноценного капитализма, превратившегося из закрытого клуба для избранных в основу массовой культуры. Именно тогда отвратительные «бандиты», о которых писал Джордж Вашингтон, преобразились в доблестных пионеров, которыми американцы гордятся до сих пор.

Загадка недостающей информации

Благотворительные организации так много говорили о нищете и беспомощности бедных районов мира, что никто и не попытался надежно измерить способность этих районов накапливать активы. В последние пять лет я и сотня моих коллег из шести

разных стран закрыли свои книги и открыли глаза, чтобы увидеть улицы и поля четырех континентов и подсчитать, сколько же всего скопилось беднейшее население Земли. Суммы оказались грандиозными. Но большей частью все эти активы представляют собой мертвый капитал.

Загадка капитала.

Это главная загадка, решению которой посвящена вся книга. В последние три столетия вопрос о капитале будоражил умы мыслителей. Маркс говорил, что следует выйти за границы видимостей, чтобы пощупать «курицу, несущую золотые яйца». Адам Смит чувствовал, что следует проложить «своего рода воздушную колею», чтобы добраться до той же курицы. Но никто так и не объяснил, где же эта птица скрывается. Что такое капитал? Как он создается и как соотносится с деньгами?

Загадка политической неосведомленности

Если в мире так много лежащего мертвым грузом капитала, принадлежащего миллиардам бедняков, как же правительства не попытались добраться до этого потенциального богатства? Только потому, что убедительные для них факты стали доступны лишь в последние 40 лет, когда миллиарды людей по всему миру перебрались из деревень в города. Это переселение в города стало причиной грандиозной промышленно-торговой революции, переменившей жизнь беднейших стран мира, но при этом — невероятно! — практически никем не замеченной.

Забытые уроки истории США

То, что происходит сегодня в странах третьего мира и бывшего соцлагеря, уже было в Европе и Северной Америке. Мы, к сожалению, были настолько заигнорированы неспособностью столь многих народов совершить переход к капитализму, что забыли, как его проделали ныне процветающие страны. Я уже многие годы время от времени встречаюсь с технократами и политиками различных развитых стран, от Аляски до Токио, но никто из них не знал об этом. Это оставалось загадкой. Потом я нашел ответ — в истории их собственных стран, и прежде всего в истории США.

Загадка правового бессилия:

почему законы о собственности не работают за пределами Запада?

Начиная с XIX в. многие страны мира пытаются копировать законы западных стран, чтобы дать своим гражданам правовые условия для накопления богатства. Копирование законов продолжается и поныне, и очевидно, что это не работает. Большинство граждан так и не получили возможность, опираясь на закон, обратить свои накопления в капитал. Почему это так и что следует сделать, чтобы законы заработали, остается загадкой.

Пришла пора найти ответ на вопрос, почему капитализм столь эффективен на Западе и практически не работает во всех остальных местах. Поскольку все альтернативы капитализму окончательно дискредитированы, самое время заняться тщательным и беспристрастным изучением капитала.

Приложение 1

Утверждаю

Председатель (территориального органа ГК Кыргызской Республик)
по управлению государственным имуществом
и привлечению прямых инвестиции)

"__" _____ 200__ г.

АКТ

приема-передачи основных и оборотных средств

по _____ " __ " _____ 2001г.

(местонахождение) _____

На основании распоряжения N _____ от _____ 200__ г. произведена
инвентаризация
основных и оборотных средств, входящих в имущественный комплекс

_____ принимаемых (передаваемых) в муниципальную собственность.

В момент приема (передачи) имущественный комплекс

_____ согласно акту инвентаризации составил

_____ тыс.сомов, в том числе основных средств

_____ тыс.сомов, оборотных средств _____

_____ тыс.сомов.

Фактическая стоимость основных фондов _____

_____ тыс.сомов

Сумма износа основных средств _____

_____ тыс.сомов

Балансовая стоимость основных средств _____

_____ тыс.сомов

Краткая характеристика основных средств с учетом их технического состояния:

1. _____

2. _____

и т.д.

Заключение комиссии:

Приложения:

1. Акты инвентаризации _____ листов.
2. Паспорт (чертеж).

Председатель комиссии _____
(подпись) (Ф.И.О.)

Члены комиссии: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

Имущественный комплекс _____
(название объекта)

Сдал: _____

Типовые формы учета муниципального имущества.

Приложение 1

Журнал регистрации объектов муниципальной собственности

№	Дата внесения в реестр	Код объекта в	Наименование объекта	Адрес	Передача в коммунальную (муниципальную) собственность		Примечание
					дата	основание	
1	2	3	4	5	6	7	8

Подпись руководителя _____

Подпись главного бухгалтера _____

Приложение 2

Утвержден

Постановлением Городского Кенеша

« _____ » _____ 200 г.

Регистрационная форма субъекта коммунальной (муниципальной) собственности « _____ » _____ 200 г.

Код объекта _____ Наименование объекта _____

Право пользования _____

Пользователь _____

Юридический статус пользователя _____

ИНН _____ Код ОКПО _____

Адрес _____

Срок пользования с «_____» _____ г. по «_____» _____ г.

Основание _____

Реквизиты документы основания: № _____ от «_____» _____ г.

Руководитель _____

Главный бухгалтер _____

Отделение банка _____

П А С П О Р Т О Б Ъ Е К Т А
(здание и сооружения)

« ____ » _____ 200__ г.

Код объекта _____ Наименование объекта _____

Дата регистрации объекта в реестре _____ Адрес _____

Сведения о приобретении объекта

Дата передачи в коммунальную собственность _____ Основание _____

Способ приобретения _____ Отрасль _____
Статус объекта _____

Технические характеристики объекта

Год ввода в эксплуатацию _____ Мощность: расчетная _____
фактическая _____ единица измерения _____

Тип объекта _____ Назначение объекта _____

Общая площадь объекта (кв.м.) _____ Площадь земельного участка
(кв.м.) _____ Площадь прилагающего земельного участка (кв.м.) _____

На чьем балансе

Наименование организации _____

Код _____

ИНН _____

Государственная регистрация: Дата регистрации в Госреестре _____

Кадастровый номер _____

Детальное описание объекта

№	Наименование здания, сооружения	Инвентарный №	Тип здания, сооружения	Этажность	Характеристика конструкции	Год ввода в экспл	Вид использования	Общ. Площ. (кв.м)	Мощность
									Расчетная
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Подпись руководителя _____ Подпись главного бухгалтера _____

П А С П О Р Т О Б Ъ Е К Т А
объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства
 «___» _____ 200__ г.

Код объекта _____ **Наименование объекта** _____

Дата регистрации объекта в реестре _____ **Адрес** _____

Сведения о приобретении объекта

Дата передачи в коммунальную собственность _____ **Основание** _____

Способ приобретения _____ **Отрасль** _____

Статус объекта _____

Технические характеристики объекта

Год ввода в эксплуатацию _____ **Мощность: расчетная** _____
фактическая _____ **единица измерения** _____

Тип объекта _____ **Назначение объекта** _____

Общая площадь (кв.м.) _____ **или Протяженность (км)** _____ **Площадь прилегающего земельного участка (кв.м.)** _____

На чьем балансе

Наименование организации _____

Код _____

ИНН _____

Государственная регистрация: Кадастровый № _____

Дата регистрации в Госреестре _____

Детальное описание объекта

№	Наименование здания, сооружения	Инвентарный №	Год ввода в экспл	Характеристика конструкции	Вид использования	Общ. площадь (кв.м)	Протяженность (км)	Мощность	
								Рас-четн	Фак-ическ
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Подпись руководителя _____ **Подпись главного бухгалтера** _____

УВЕДОМЛЕНИЕ

На участие в конкурсе для получения в аренду земель ФПС
" _____ " _____ айыл окмоту
(число) (месяц) (год)

1. От _____
(фамилия, имя, отчество, N паспорта физического лица,

_____)
наименование юридического лица)

принято заявление на участие в конкурсе для получения в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий площадью _____ га, указанных в номере _____ и находящихся _____

(описание места расположения)

2. Конкурс по отбору заявителей-претендентов состоится " ____ " _____ 200__ г. в кабинете N _____ в здании _____ по адресу _____

(местонахождение полностью)

3. Наряду с заявлением приняты также следующие документы:

Ф.И.О., должность и подпись
ответственного лица за прием
и регистрацию заявления претендента _____

(подпись)

УЧЕТНАЯ КАРТОЧКА N _____
заявителя-претендента на участие в конкурсе для получения права аренды земель
фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий

A. Регистрационный N заявления _____ и дата регистрации _____

B. Фамилия, имя, отчество, наименование заявителя-претендента _____

B. Претендует на участок N _____ площадью _____ га, в том числе по видам угодий:

Для физических лиц:

1. Место жительства заявителя-претендента: район _____ село (город) _____ ул. _____ дом _____

С какого времени прописан по данному адресу: число _____ месяц _____ год _____; серия и N паспорта _____

2. Основная специальность и профессия _____ род занятий за последние 5 лет _____

3. Стаж работы по специальности _____, место работы за последние 5 лет _____

4. Возраст _____ лет.

5. Состав семьи _____ человек, в том числе трудоспособных _____ человек.

6. Наличие средств производства (сельскохозяйственная техника, производственные помещения площадью более 200 квадратных метров или другие средства) _____

7. Наличие задолженности (налоги, залоги) _____ сомов на день подачи заявления.

8. Социальное положение (безработный, рядовой член хозяйства или его руководитель) _____

9. Обрабатывал ли землю самостоятельно или руководил хозяйством за последние 3 года (да, нет) _____, кол-во закрепленных земель _____ га, кол-во вспаханных земель за последний год _____ га.

10. Размер полученного чистого дохода с 1 га _____ в сомах в год.

11. Сколько видов культур возделано на закрепленной земле и их удельный вес (в %)

Для юридических лиц:

1. Место расположения заявителя-претендента: район _____ село (город) _____ ул. _____ дом _____

2. С какого времени зарегистрировано по данному адресу: число _____ месяц _____ год _____

Серия и N свидетельства о регистрации _____

3. Основной вид деятельности по уставу _____

4. Наличие средств производства (сельскохозяйственная техника, производственные помещения площадью более 200 квадратных метров или другие средства) _____

5. Наличие задолженности (налоги, залоги) _____ сомов на день подачи заявления.

6. Обрабатывало ли землю за последние 3 года (да, нет) _____, кол-во закрепленных земель _____ га, кол-во вспаханных земель за последний год _____ га.

7. Размер полученного чистого дохода с 1 га _____ в сомах в год.

8. Сколько видов культур возделано на закрепленной земле и их удельный вес (в %)

Ф.И.О., должность и подпись ответственного лица за прием и регистрацию заявления заявителя-претендента _____

Дата _____

Приложение 9

МЕТОДИКА

проведения конкурса на получение в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий

Конкурс на получение в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий проводится по 100-балльной шкале с учетом отрицательных баллов.

Если заявитель-претендент подает заявление для участия в конкурсе как физическое лицо и работал или работает в хозяйстве в качестве руководителя, то оценка по отношению к нему проводится по состоянию использования земель и хозяйства, руководимого заявителем-претендентом.

Шкала оценки для заявителей-претендентов на получение в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.

N	Критерии	Положит. баллы	Коеф-фициент	Сумма баллов
1	Место жительства или место расположения заявителя-претендента:			
1.1	Живет, расположен в данном селе	5	3	15
1.2	Живет, расположен в другом селе, но в данном айыл окмоту	3	3	9
1.3	Прочие	1	1	1
2	Основная специальность, род занятий			
2.1	Работающие непосредственно в сельском хозяйстве	4	3	12
2.2	Прочие	2	2	4
3	Наличие собственных средств производства:			
3.1	Тракторы	4	3	12
3.2	Кошары или производственные помещения площадью более 200 кв.м	4	2	8
3.3	Сеялки, плуги, прицепы, бороны, культиваторы, косилки	4	2	8
4	Наличие собственных финансовых средств на 1 га арендуемой земли:			
4.1	Имеется в размере более 75 минимальных окладов	5	5	25
4.2	Имеется в размере от 41 до 75 минимальных окладов	5	4	20
4.3	Имеется в размере, до 40 минимальных окладов	5	3	15
5	Статус хозяйствующего субъекта:			
5.1	Физическое лицо	5	2	10

5.2	Фермерское (крестьянское) хозяйство		4		2		8	
5.3	Прочие		2		1		2	
6	Положение в хозяйстве:							
6.1	Руководители фермерских и крестьянских хозяйств		5		2		10	
6.2	Члены фермерских и крестьянских хозяйств		5		1		5	
6.3	Руководители коллективных хозяйств		2		1		2	
7	Отношение к обработке земли:							
7.1	Обрабатывает, будет обрабатывать землю самостоятельно		4		2		8	
7.2	Нанимал работников или использует других людей		4		1		4	
8	Получил валовой доход с 1 га орошаемой пашни в размере:							
8.1	Свыше 55 минимальных окладов		4		2		8	
8.2	От 25 до 55 минимальных окладов		3		2		6	
8.3	До 25 минимальных окладов		2		1		2	
8.4	Раньше не обрабатывал землю		0		0		0	

Отрицательные баллы присваиваются за:

1. Наличие недообработанных частей ранее закрепленных земель, в процентах к общей площади за последние три года:

- до 10 процентов - 10 баллов;
- от 11 процентов до 20 процентов - 15 баллов;
- от 21 процента до 30 процентов - 25 баллов;
- более 31 процента - 30 баллов.

2. Наличие просроченных долгов (налоговых, по Социальному фонду, по заемным средствам (банковских кредитов) на 1 га обрабатываемой орошаемой пашни:

- до 7 минимальных окладов - 10 баллов;
- от 7 до 14 минимальных окладов - 20 баллов;
- от 14 до 67 минимальных окладов - 25 баллов;
- более 67 минимальных окладов - 30 баллов.

3. Наличие фактов ухудшения плодородия почвы из-за несоблюдения систем земледелия, а также нарушения экологии в различной степени:

- сильной - 25 баллов;
- средней - 15 баллов;
- слабой - 5 баллов.

ПРОТОКОЛ N _____
от " _____ " _____
(число) (месяц) (год)

комиссии по проведению конкурса по предоставлению
земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных
угодий в аренду

Состав комиссии:

Председатель _____

Секретарь _____

Члены комиссии _____

Участники конкурса, претендовавшие на земельный участок N _____
площадью _____ га, в том числе пашни _____ га, из них орошаемой
_____ га, многолетних насаждений _____ га, сенокосов _____ га.

— В результате проведения конкурса земельный участок площадью _____ га,
расположенный в _____ айыл окмоту _____ района,
предоставляется в аренду _____
(фамилия, имя, отчество или наименование

_____ субъекта - победителя конкурса)

На основании вышеизложенного комиссия просит _____
айылный, поселковый кенеш утвердить настоящее решение конкурсной
комиссии.

Председатель комиссии _____

Секретарь комиссии _____

Победитель конкурса _____

ТИПОВОЙ ДОГОВОР
аренды земель Фонда перераспределения
сельскохозяйственных угодий

от _____ года (дата) село (город) _____

Нами, _____
(фамилия, имя, отчество главы и наименование

аильного, поселкового кенеша)
в дальнейшем именуемым "Арендодатель", с одной стороны, и _____

(фамилия, имя, отчество физического лица, наименование

юридического лица, получившего в аренду земельный участок)
в дальнейшем именуемым "Арендатор", с другой стороны, заключен настоящий
Договор о нижеследующем:

1. Предмет договора

Арендодатель сдает Арендатору _____ га земель, в том числе по видам
угодий, согласно прилагаемой экспликации земель, для _____
_____ (указать вид использования земельного участка)
_____ в аренду сроком на _____ лет (в краткосрочную
аренду на срок от 5 до 7 лет, в среднесрочную аренду - до 10 лет), до _____ года, в
границах, указанных на прилагаемом к настоящему договору плане (карте) в
масштабе 1: _____.

2. Арендная плата

2.1. За пользование земельным участком, указанным в п.1 настоящего договора,
Арендатор обязуется выплачивать Арендодателю ежегодно (или в другие
оговоренные сроки) арендную плату в размере _____ сомов до 1 ноября
текущего года.

2.2. При выполнении за счет средств Арендатора работ по улучшению
арендованного земельного участка арендная плата не увеличивается.

2.3. При нарушении обязательств по уплате арендной платы Арендатор
подвергается штрафу в размере 0,5 процента от не перечисленной в срок суммы за
каждый день просрочки платежа.

3. Права и обязанности Арендатора

Арендатор имеет право:

- самостоятельно хозяйствовать на арендованном земельном участке;
- за счет своих средств проводить мелиоративные и др. работы по улучшению
плодородия и состояния арендованного земельного участка;
- получать компенсацию вложенных затрат на повышение плодородия почв и
возмещения убытков, включая упущенную выгоду, в случае изъятия (выкупа)
арендованных земельных участков для государственных или общественных нужд;
- вносить арендные права в качестве вноса в уставный капитал хозяйственных
товариществ и обществ;
- перезаключать договор аренды на новый срок преимущественно перед другими
лицами;
- использовать в установленном порядке для нужд хозяйства имеющиеся на
арендованном земельном участке общераспространенные полезные ископаемые;

- в установленном порядке проводить на арендованном земельном участке оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы.

3.2. Арендатор обязан:

- эффективно использовать арендованный земельный участок в соответствии с целевым назначением;

- не допускать ухудшения экологической обстановки на арендуемом земельном участке и прилегающих территориях в результате своей хозяйственной деятельности;

- осуществлять на арендованном земельном участке комплекс мероприятий по рациональному использованию и охране земель, природоохранным технологиям производства, защите почв от эрозии, засоления, подтопления, заболачивания, загрязнения и др.;

- не нарушать права других землепользователей и природопользователей, а также порядок пользования водными, лесными и другими природными объектами;

- возмещать Арендодателю, смежным землепользователям убытки, включая упущенную выгоду, в полном объеме в связи с ухудшением качества земель и экологической обстановки в результате своей хозяйственной деятельности;

- обеспечивать Арендодателю, органам государственного контроля за использованием и охраной земель свободный доступ на участок;

- своевременно вносить арендную плату за пользование земельным участком;

- по окончании договора вернуть земельный участок Арендодателю в состоянии не хуже, чем в момент вступления договора в силу.

4. Права и обязанности Арендодателя

4.1. Арендодатель имеет право:

- осуществлять контроль за использованием и охраной земель Арендатором;

- участвовать в приемке в эксплуатацию мелиоративных, рекультивированных, улучшенных земель, защитных лесонасаждений, противозрозионных и др. объектов, сооруженных на земельном участке;

- на возмещение убытков, причиненных ухудшением качества земель и экологической обстановки в результате хозяйственной деятельности Арендатора;

- вносить по согласованию с Арендатором в договор необходимые изменения и уточнения в случае изменения действующего законодательства;

- приостанавливать работы, ведущиеся Арендатором с нарушением земельного природоохранного законодательства и условий настоящего договора.

4.2. Арендодатель обязан:

- передать Арендатору земельный участок в _____ срок с момента регистрации договора и в состоянии, соответствующем его назначению и условиям договора;

- создавать необходимые условия для самостоятельного хозяйствования Арендатора и не препятствовать эффективному использованию земельного участка;

- осуществлять контроль за состоянием земель Фонда сельхозугодий;

- не вмешиваться в хозяйственную деятельность Арендатора, если она не противоречит условиям договора;

- в случае смерти Арендатора до истечения срока аренды перезаключить договор аренды с одним из его наследников;

- возместить по истечении срока аренды полностью или частично расходы Арендатора на освоение земель и улучшение состояния земель Фонда сельхозугодий.

5. Порядок внесения изменений и дополнений, а также расторжения договора

Договор может быть расторгнут в одностороннем порядке в случае:

а) использования земли не по целевому назначению;

б) использования земельного участка способами, приводящими к порче плодородного слоя почв, ухудшению экологической обстановки;

в) неуплаты арендной платы в сроки, установленные договором;

г) невыполнения Арендодателем условий договора.

Настоящий договор может быть изменен или прекращен до истечения срока только по письменному соглашению обеих сторон либо в судебном порядке до начала или после окончания полевых сельскохозяйственных работ.

6. Ответственность Сторон

Каждая из сторон несет ответственность за нарушение условий настоящего договора в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.

7. Порядок разрешения споров

7.1. Все споры, которые могут возникнуть по настоящему договору, Стороны будут стремиться разрешить путем переговоров.

7.2. Если согласие не будет достигнуто, споры разрешаются в судебном порядке.

7.3. Прочие условия _____

7.4. Договор составлен в трех экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу. Один экземпляр остается у Арендодателя, второй - у Арендатора, третий передается местному органу Госрегистра.

7.5. Юридические адреса и банковские реквизиты Сторон:

Арендодатель Арендатор

Подписи:

Арендодатель Арендатор

(подпись) (подпись)

М.П. М.П.

Договор зарегистрирован _____ района "____"
_____ 200__ года.

Регистрационный номер _____

М.П.

ЭКСПЛИКАЦИЯ
земель, предоставленных в аренду

(наименование или Ф.И.О. арендатора)

Общая площадь, га	Из них			
	всего	в том числе		
	пашни	орошаемой	богарной	многолетних
		насаждений		сенокосов

М.П.

Приложение 11

УЧЕТНАЯ КАРТОЧКА N _____
заявителя-претендента на участие в конкурсе
на получение пастбищ в аренду

А. Регистрационный N заявления _____ и дата регистрации _____
Б. Фамилия, имя, отчество (наименование) заявителя-претендента _____

В. Претендует на пастбищный участок N _____, площадь _____ га, в том числе по угодьям: _____.

Для физических лиц:

1. Место жительства претендента: район _____ село _____ ул. _____ дом _____. С какого времени прописан по данному адресу: число _____ месяц _____ год _____. Серия и N паспорта _____

2. Основная специальность и профессия _____

3. Стаж работы на сельскохозяйственном производстве _____ лет.

4. Наличие средств производства (поголовье скота, производственные помещения площадью более 200 кв.м или другие средства) _____

Для юридических лиц:

1. Статус предприятия, хозяйства и собственности _____

2. Юридический адрес, реквизиты: _____
Серия и N свидетельства о регистрации юридического лица _____

3. Основной вид деятельности юридического лица по Уставу _____

4. Наличие средств производства (поголовье скота, производственные помещения площадью более 200 кв.м или другие средства) _____

Ф.И.О., должность и подпись ответственного лица за прием и регистрацию заявления претендента _____

Дата _____

УВЕДОМЛЕНИЕ

участие в конкурсе для получения в аренду пастбищных угодий

1. "_____" _____ принято заявление от _____
(число) (месяц) (год)

(фамилия, имя, отчество или наименование юридического лица)
на участие в конкурсе для получения в аренду пастбищных угодий площадью
_____ га, указанных под номером _____ и находящихся _____

(описание места расположения)

2. Конкурс по отбору претендентов состоится "_____" _____
200__ г. в кабинете N _____ в здании по адресу _____

(местонахождение полностью)

Ф.И.О., должность и подпись
ответственного лица _____
(подпись)

МЕТОДИКА проведения конкурса на получение пастбищ в аренду

Конкурс на получение в аренду пастбищных угодий проводится по 40-бальной шкале, с учетом отрицательных баллов.

Шкала оценки претендентов

N	Критерии	Положит. баллы	Коеф-фициент	Сумма баллов
1	Месторасположение или жительства претендента:			
1.1	Расположен или живет в данном селе	5	2	10
1.2	Расположен или живет в другом селе, но в данном	2	1	2
1.3	айыл окмоту	1	1	1
	Прочие			
2	Основная специальность (вид деятельности), род занятий:			
2.1	Работающие непосредственно в сельском хозяйстве	5	2	10
2.2	Прочие	2	1	2
3	Продолжительность работы в с/х производстве животноводческого направления:			
3.1	До 2 лет	2	1	2
3.2	От 3 до 5 лет	5	1	5
3.3	Более 6 лет	5	2	10
3.4	Прочие	0		0
4	Наличие собственных средств производства:			
4.1	Поголовье скота (условных голов овец)			
	До 10	3	1	3
	От 11 до 100	4	1	4
	Свыше 100	5	2	10
4.2	Кошары или производственные помещения площадью более 200 кв.м	5	2	10

Отрицательные баллы присваиваются при:

- наличии просроченных долгов за аренду пастбищ по предыдущим договорам:

до 10% от стоимости арендной платы - 10 баллов;

от 10% до 40% от стоимости арендной платы - 15 баллов;

от 40% до 80% от стоимости арендной платы - 20 баллов;

более 80% от стоимости арендной платы - 25 баллов;

- наличии фактов ухудшения качества пастбищ:

сильной - 15 баллов;

средней - 10 баллов;

слабой - 5 баллов.

Претендент, получивший более 30 штрафных баллов, на конкурс не допускается.

Приложение 14

ПРОТОКОЛ N _____
комиссии по проведению конкурса
по передаче пастбищ в аренду

Состав комиссии:

Председатель _____

Секретарь _____

Члены комиссии: _____

Участники конкурса, претендовавшие на пастбищный участок N _____, площадью _____ га:

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____

В результате проведения конкурса пастбищный участок площадью _____ га, расположенный _____ айыл окмоту, _____ района предоставляется в аренду

_____ (наименование субъекта или ф.и.о., победителя конкурса)

Просить _____ айыл окмоту, местный государственный орган или орган местного самоуправления утвердить настоящее решение комиссии.

Председатель комиссии _____

Члены комиссии: _____

ПОРЯДОК
определения размера арендной платы
за пользование пастбищными угодьями

1. Арендная плата за пользование пастбищными угодьями рассчитывается на основании стоимостной оценки (нормативной цены) земельного участка, определяемой в соответствии с Порядком определения стоимостной оценки (нормативной цены) земли сельскохозяйственного назначения, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики.

2. Расчет размера арендной платы за использование пастбищного участка производится по следующей формуле:

$Aп = Цн \times Дап$, где:

Aп - арендная плата за использование пастбищного участка;

Цн - стоимостная оценка (нормативной цены) земельного участка, передаваемого в аренду. Рассчитывается местным органом Госрегистра Кыргызской Республики по каждому конкретному участку, передаваемому в аренду;

Дап - коэффициент доли арендной платы от нормативной цены. Получен расчетным путем и равен 0,005.

Пример расчета:

Пастбищный участок, передаваемый в аренду, расположен в зоне горных склонов и относится к субальпийским луговым.

Нормативная цена 1 гектара этого участка составляет 6696 сомов.

$Aп = 6696 \times 0,005 = 33,48$ сомов, где:

0,005 - коэффициент доли арендной платы.

Так, - арендная плата за 1 гектар данного участка составляет 33,48 сомов.

3. Арендная плата включает в себя земельный налог, ставки которого по арендованному пастбищному участку рассчитываются местным органом Госрегистра Кыргызской Республики в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

4. Согласно этим ставкам и в соответствии со статьей 178 Налогового кодекса Кыргызской Республики из суммы арендной платы арендодателем уплачивается земельный налог.

5. При изменении базовых ставок единого сельскохозяйственного налога, арендная плата за ее использование может индексироваться, если иное не предусмотрено в договоре аренды.

6. Арендный год исчисляется исходя из сельскохозяйственного сезона. При этом годовая сумма арендной платы уплачивается арендатором в размере 75 процентов в течение четвертого квартала текущего года (до 25 декабря) и в размере 25 процентов в течение первого квартала следующего года (до 25 марта).

7. В случаях освобождения или предоставления льгот по уплате земельного налога, предусмотренных Налоговым кодексом Кыргызской Республики, по

решению местных кенешей, арендаторы могут освободиться или им предоставляться льготы по уплате арендной платы.

Список использованной литературы

1. *Европейская Хартия о местном самоуправлении. (Русская версия). Страсбург. Совет Европы. . ISB №92-871-08048.1990. Май. 233*
 2. *Конституция Кыргызской Республики*
 3. *Гражданский Кодекс Кыргызской Республики*
 4. *Земельный кодекс Кыргызской Республики*
 5. *Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”*
 6. *Закон “О финансово-экономических основах местного самоуправления”*
 7. *Карашев А.А., Тарбинский О.С., Развитие местного самоуправления в Кыргызстане Бишкек, 2002 год.*
 8. *Драпиковский А.И, Иванова И Оценка земельных участков. Бишкек 2003.*
 9. *Т Морозова, Муниципальный менеджмент, Москва 1997 год*
 10. *Эрнандо де Сото. Загадка капитала, Москва, 2002 год*

 11. *О. Е Кутафин, В. И. Фадеев, Муниципальное право, Москва, 2001 год*

 12. *Велихов Л.А. основы городского хозяйства. Москва, 1928 год.*

 13. *Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н., Основы управления муниципальным хозяйством. Москва, 1998 год*

 14. *Б. Асанакунуов, Г. Бекбасарова. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. Учебное пособие. Академия управления при Президенте Кыргызской Республики, Бишкек 2004 год*

 15. *Эффективное управление землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий. Проект земельных реформ в Кыргызстане. Кемоникс интернешнл,. Бишкек 2005*

 16. *К.Э. Узакбаев, С.К.Мурзаев, О.С.Тарбинский. Разработка стратегий развития местных сообществ. Бишкек,2004*
- Вобленко С.В.** *Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт. МОНФ, 2002г..*