

**Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики**

Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике

Учебное пособие

Издание 3-е, дополненное и переработанное

Бишкек -2013

**Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики**

Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике

Учебное пособие

Издание 3-е, дополненное и переработанное

Бишкек -2013

**ББК,,,
УДК...**

Асанакунов Б., Бекбасарова Г.

Экономические основы местного самоуправления
в Кыргызской Республике. Учебное пособие. Издание 3-е, дополненное и
переработанное.- Бишкек: «Блиц», 2013.-...с.

ISBN:

Учебное пособие предназначено для повышения знаний и управленческих навыков муниципальных служащих, депутатов местных кенешей и студентов высших учебных заведений изучающих курс «Экономические основы местного самоуправления».

В учебном пособии описываются теоретические и практические аспекты экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике, ее соответствие Европейской Хартии о местном самоуправлении, а также деятельность органов местного самоуправления направленных на развитие и укрепление экономических основ местного самоуправления. Подробно в учебном пособии изложены методы и способы эффективного управления муниципальной собственностью как основной составляющей экономических основ местного самоуправления.

ISBN:

ББК...

УДК...

С Асанакунов Б., Бекбасарова Г., 2013

Содержание	стр
Введение	6
Раздел 1. Признаки и факторы функционирования МСУ.....	7
1.1. Правовая основа МСУ.....	8
1.2. Компетенция и полномочия органов МСУ.....	9
1.3. Комплексное социально-экономическое развитие территорий.....	12
Раздел 2. Экономические основы МСУ.....	14
2.1. Сущность и понятие экономических основ МСУ.....	15
2.2. Муниципальная собственность как экономическая категория.....	16
2.3. Структура муниципальной недвижимости.....	18
2.4. Состав и особенности объектов муниципальной собственности.....	20
2.5. Формирование объектов муниципальной собственности	22
2.6. Классификация, учет и ведение Реестра объектов муниципальной собственности	25
2.7. Полномочия органов МСУ по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.....	30
Раздел 3. Экономическая деятельность органов МСУ.....	32
3.1. Методы управления муниципальной собственностью.....	33
3.2. Право собственности и ограниченные вещные права.....	35
3.2.1. Право хозяйственного ведения.....	37
3.2.1. Право оперативного управления.....	38
3.2.3. Ограничения (обременения).....	39
3.3. Аренда.....	41
3.4. Приватизация.....	44
3.4.1. Продажа муниципального имущества на аукционе.....	45
3.4.2. Продажа муниципального имущества на конкурсе.....	45
3.4.3. Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения.....	46
3.4.4. Внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.....	46
3.4.5. Преобразование предприятия в открытое акционерное общество.....	47
3.5. Оценка муниципальной недвижимости.....	47
3.5.1. Оценка стоимости прав аренды.....	48
3.6. Порядок передачи муниципального имущества в залог.....	49
3.7. Создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций.....	50
3.8. Управление акциями акционерных обществ, принадлежащими органам МСУ.....	52
3.9. Участие населения в процессах управления муниципальной собственностью.....	53
Раздел 4. Муниципальное хозяйство, земля и пастбища - как ресурсы для развития.....	56
4.1. Обеспечение чистой питьевой водой.....	56
4.2. Управление муниципальными землями.....	58
4.2.1. Устаревшие генпланы и другая градостроительная документация....	60
4.2.2. Назревшая необходимость реформирования системы платежей за землю.....	60
4.2.3. Земельный фонд Кыргызской Республики.....	61
4.3. Механизмы управления муниципальными землями.....	63
4.4. Стоимость земли и способы ее оценки.....	65

4.5. Управление землями Государственного фонда сельхозугодий.....	67
4.5. Пастбища как ресурс для развития.....	70
Раздел 5. Государственная регистрация права муниципальной собственности.....	72
Приложения 1.....	76
Приложения 2-10.....	82-92
Список использованной литературы.....	93

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление (далее - МСУ) является важным элементом государственного устройства Кыргызской Республики. Вопрос эффективности управления – основной вопрос в реформе МСУ, в первую очередь, в организационной и финансово-экономической самостоятельности городов и айылных аймаков, в проведении местной политики и решении вопросов местного значения.

Организационная самостоятельность МСУ обеспечивается тем, что в соответствии с Конституцией КР функции и полномочия органов МСУ и органов государственной власти разграничены.

Экономическая самостоятельность органов МСУ основана на праве по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. При рассмотрении экономических основ МСУ муниципальной собственности, как экономической категории, отводится особое место. В учебном пособии теоретические и практические аспекты экономических основ МСУ рассматриваются в неразрывном единстве.

В условиях ограниченности налоговых источников пополнения местного бюджета вопросы экономической деятельности органов МСУ приобретают особую актуальность, т.к. только доходы от хозяйственной деятельности путем эффективного использования муниципальной собственности, особенно недвижимого имущества, имеют тенденцию к росту, ведущему к значительному пополнению бюджета местного сообщества. На практике муниципальное имущество, в частности, недвижимость еще не в полной мере рассматривается органами МСУ как стратегический актив, которым необходимо квалифицированно управлять для увеличения доходов.

Органы МСУ также осуществляют управление и землями государственного фонда сельскохозяйственных угодий и пастбищами, которые находятся в государственной собственности. Системы управления землями государственного фонда сельхозугодий и пастбищами позволяют использовать эти ресурсы как хороший источник финансирования деятельности МСУ по решению вопросов местного значения.

В учебном пособии рассматриваются все составляющие экономических основ МСУ и вопросы их эффективного управления.

Раздел 1. Признаки и факторы функционирования МСУ

В Конституции КР закреплены права местного сообщества на МСУ - самостоятельно управлять и решать на местном уровне экономические, финансовые, социально-бытовые, культурные задачи и оказывать услуги населению.

Объектом МСУ являются вопросы местного значения, т.е. вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории. Вопросы местного значения носят комплексный характер, так как представляют собой совокупность отношений, возникающих при реализации интересов граждан местного сообщества во всех сферах местной жизни: экономической, финансово-бюджетной, социально-культурной и т.п.

Субъектом МСУ является население, проживающее на территории соответствующего города или айыльного аймака и реализующее свое право на осуществление МСУ.

Можно выделить следующие основные признаки, которые характеризуют МСУ и отличают его от государственных органов власти.

Во-первых, это **различие в характере власти**. Если государственная власть есть власть верховная, могущая сама себя реформировать, то МСУ система подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью, т. е. законом.

Во-вторых, это **разграничение сфер компетенции властей** центральных и местных органов государственной власти и МСУ, т. е. ограничение круга дел, вверяемых МСУ. Обычно к ведению МСУ относят вопросы местного значения, которые связаны с повседневными нуждами жителей, а также некоторые общегосударственные дела, которые делегируются государственными органами.

В-третьих, следует указать на принцип **территориальной ограниченности**, который всегда сопутствует самоуправлению. Система самоуправления функционирует и развивается на законодательно оформленных административно-территориальных единицах (город, село).

В-четвертых, МСУ, выступающее в качестве системы организации жизнедеятельности населения на соответствующей территории, образуют **представительные и исполнительные органы самоуправления**.

В-пятых, МСУ, самостоятельно решая вопросы местного значения, в своей деятельности исходят из **интересов населения** соответствующей территории.

В-шестых, МСУ опирается на **правовую базу**. Ее составляют, прежде всего, Конституция КР и нормативные правовые акты в области МСУ.

Принятые в Кыргызской Республике законодательные акты в сфере МСУ, это только одно из важных условий длительного процесса самоорганизации населения городов и сел. МСУ никогда не станет реальностью, пока местные власти, местные предприниматели, местные жители не освоят (воспримут как свои) соответствующий образ мышления и действий.

Сложилась совокупность исходных условий и факторов, которые необходимы для становления МСУ. Они определяют его характер и отдельные черты, образуют движущую силу, формируют тот механизм, под воздействием которого происходят функционирование и развитие МСУ. Исходные предпосылки и факторы, необходимые для становления реального самоуправления, можно объединить в несколько групп.

Для целостного, всестороннего и объективного познания МСУ следует учитывать **исторический фактор**. Это позволяет, во-первых, рассматривать самоуправление как единый процесс его возникновения, формирования, становления и развития, далекий от однозначности и прямолинейности.

Экономические предпосылки МСУ дают возможность на законодательной основе самостоятельно регулировать экономические отношения, распоряжаться, владеть и

пользоваться своей муниципальной собственностью, финансовыми и природными ресурсами, а также самостоятельно принимать решения.

Идеологические предпосылки заключаются в овладении идеями самоуправления депутатами, должностными лицами, и прежде всего, самим населением, которое переходит от пассивного ожидания решений вышестоящих инстанций и активно включается в управление местными проблемами жизнедеятельности города и села.

Правовые условия подразумевают создание юридической базы, закрепляющей права и гарантии МСУ, определяющей ответственность органов представительной и исполнительной власти в законодательно принятой сфере их деятельности, устанавливающей систему норм, процедур и механизмов регулирования и регламентации территориально-экономических отношений с учетом местных интересов.

1.1. Правовая основа МСУ

Правовую основу функционирования МСУ в Кыргызской Республике составляют Конституция Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101 (далее-Закон КР «О местном самоуправлении»), Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года №37, Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года №215, а также ряд других нормативных правовых актов МСУ и Уставы местных сообществ.

Кроме того, составной частью правовой базы МСУ, можно считать Европейскую Хартию о местном самоуправлении, основные принципы и положения которой уже нашли отражение в кыргызском законодательстве о МСУ.

Согласно ст. 2 Конституции КР народ Кыргызстана осуществляет свою власть через **систему государственных органов власти и органов МСУ**. Эта норма позволяет утверждать, что МСУ является одной из конституционных форм осуществления народовластия. Характеристика органов местного самоуправления как части механизма народовластия определяет их природу, способы формирования, объем полномочий и ответственность перед населением.

МСУ осуществляется в форме представительного и непосредственного участия местного сообщества в местном самоуправлении. Во-первых, непосредственно населением путем выборов, участия в собраниях (сходах) граждан, народной правотворческой инициативы, обращений граждан, создания различных форм территориального общественного самоуправления. Во-вторых, через выборные и иные органы МСУ, выборных и иных должностных лиц и муниципальных служащих, через образуемые муниципальные предприятия и учреждения.

Перечислим основные права в части финансово-экономических основ МСУ, которые даны органам МСУ на основе Конституции КР, Закона КР «О местном самоуправлении».

1. **Право юридического лица.** Согласно этому праву органы МСУ могут заключать контракты, приобретать и отчуждать имущество, быть истцом и ответчиком в суде, принимать на себя разного рода обязательства.

2. **Право владения, пользования и распоряжения** объектами муниципальной собственности, право самостоятельно утверждать реестр объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность.

3. **Право формирования, утверждения и исполнения местного бюджета,** распоряжения муниципальными финансами, выпуска местных займов для развития социальной инфраструктуры.

4. Особую важность в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту МСУ, имеет конституционное право МСУ на **судебную** защиту. Органы МСУ могут обжаловать

касающиеся их решения органов государственной власти по мотивам противоречия данных решений интересам местного сообщества.

1.2. Компетенция и полномочия органов МСУ

МСУ призвано решать вопросы местного значения, направленные на создание условий для обеспечения повседневных потребностей жителей конкретной территории.

Одним из ключевых вопросов конституционно-правового регулирования МСУ и деятельности органов местного самоуправления является определение его компетенции и полномочий. Никакие меры по совершенствованию структур МСУ не дадут положительных результатов, если органу МСУ не будет предоставлен перечень необходимых прав, реализация которых может существенно изменить в лучшую сторону положение дел соответствующей территории.

Под компетенцией МСУ понимается круг предметов его ведения, выделенных нормативными правовыми актами, а также права и обязанности органов МСУ. Закон КР «О местном самоуправлении» дает определение термина «компетенция» как совокупность юридически установленных прав и обязанностей государственного органа или органа МСУ.

Компетенция органов МСУ должна обеспечивать возможность самостоятельно решать все вопросы местного значения, затрагивающие интересы жителей города или айылного аймака и влияющие на повседневную жизнь, а также отдельные государственные вопросы, которые могут возлагаться на органы МСУ. Из компетенции органов МСУ выпадают лишь те сферы деятельности, которые государство оставило за собой (например, оборона и безопасность; внешняя политика и международные отношения; судостроительство, прокуратура; финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование и др.).

Под **предметом ведения** следует понимать те сферы жизнедеятельности местного сообщества города или села, на которые распространяется его юрисдикция. Если определение предметов ведения органа дает ответ на вопрос, в каких областях местной жизни он в принципе компетентен, то права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере муниципальных отношений.

В юридической науке и в законодательстве для раскрытия второго элемента компетенции часто используется понятие «**полномочия**». В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» под термином «полномочия» понимается предусмотренное законодательством КР право органов государственной власти или органов МСУ осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций.

Таким образом, **объем компетенции** МСУ порождает совокупность полномочий (прав и обязанностей), закрепленных за местным сообществом, выборными и иными органами МСУ и необходимых для осуществления задач и функций МСУ на территории города или айылного аймака.

Полномочия МСУ реализуются, во-первых, непосредственно местным сообществом соответствующей территории, во-вторых, органами МСУ и должностными лицами МСУ.

Именно за местным сообществом Закон КР «О местном самоуправлении» признает право на осуществление МСУ, в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Полномочия, предоставляемые органам МСУ, должны быть **целостными и всеобъемлющими**. Пределы полномочий органов МСУ могут быть расширены по их инициативе и с их согласия. В случае передачи или ограничения полномочий органов

МСУ для выполнения государственных функций местные сообщества должны пользоваться, насколько это возможно, правом контроля и свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.

Ключевой проблемой МСУ является распределение полномочий между представительными и исполнительными органами МСУ.

Заслуживают внимания и другие определения терминов «компетенция» и «полномочия». В соответствии с теорией муниципального права Российской Федерации, и по определению известных теоретиков МСУ О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева¹, состав компетенции образуют совокупность предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей) органов МСУ.

Компетенция = предметы ведения + полномочия

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

Предметы ведения = вопросы местного значения + переданные государственные полномочия

Вопросы местного значения представляются как круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность органов МСУ и удовлетворение потребностей его жителей.

Таким образом, «полномочия» по определению российских ученых - это закрепляемые законом за населением, выборными и иными органами МСУ права и обязанности, необходимые для самостоятельного осуществления задач и функций МСУ на территории соответствующего населенного пункта. Другими словами, полномочия – это право и обязанность МСУ решать вопросы местного значения, какие обязательства несет данный орган МСУ перед населением и перед государством, какие для этого у него есть права и обязанности.

Полномочия = права + обязанности органов МСУ

Под «компетенцией» понимается круг «дел», определенный законодательством для МСУ данного вида (городского, сельского). Под «делом» подразумевается весь комплекс вопросов местного значения, обеспечивающих возможность самостоятельного решения местной проблемы.

Помимо этого, органы МСУ осуществляют роль «проводника» интересов государства по отношению к местному населению. В силу этого органы МСУ наделяются отдельными государственными полномочиями, которые относят к делегированным государственным полномочиям.

¹ О.Е.Кутафин, В.И. Фадеев, Муниципальное право, Москва, 2001г.

Принципы формирования компетенции органов МСУ в Европейской хартии МСУ²

Статья 4. Сфера компетенции МСУ

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

2. Органы МСУ 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 МСУ 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 МСУ должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами МСУ, 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. 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 МСУ на временной основе и должны быть закреплены национальным законодательством.

В то же время органы МСУ самостоятельны и не подчиняются вышестоящим уровням власти, кроме случаев, специально установленных законодательством. Ответственность органов МСУ осуществляется в следующих формах:

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

Таким образом, в соответствии с Европейской Хартией МСУ, органы МСУ должны пользоваться определенной свободой действий в решении местных проблем (кроме вопросов, ответственность за которые законом закреплена за другими уровнями власти). Органы МСУ должны иметь право оказывать влияние на принятие решений, затрагивающих интересы МСУ.

² Европейская хартия о местном самоуправлении, Страсбург, Совет Европы. ISB №92-871-08048, 1990г, Май, 233

1.3. Комплексное социально-экономическое развитие территорий

В первые годы становления МСУ в Кыргызстане, в обычной практике, руководители органов МСУ видели свою основную задачу формирование и исполнение местного бюджета, задающего ключевые параметры деятельности органу МСУ. Недостаточность такого подхода вскоре выявилось, во-первых, в связи с ускорением и усложнением процессов развития территорий, во-вторых, в связи с распространением общественно-частного партнерства, потребовавшего координации усилий всех сил определяющих развитие.

Разработка комплексных программ социально-экономического развития территорий, привлечение грантов и инвестиций для развития, в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» отнесены к вопросам местного значения и является одним из важных направлений в деятельности органа МСУ.

Таким образом, разработка комплексных программ развития органами местного самоуправления в современных условиях является самостоятельной функцией управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в перспективе.

В отличие от текущей деятельности, планирование предполагает учет влияния внешней среды на современное и будущее состояние города или айылного аймака, его сильных и слабых сторон (недостатков и преимуществ) и активное использование этой информации для определения стратегии развития. Возможность адаптироваться в случае изменений отличает систему планирования от системы обычного составленного ежегодного плана деятельности МСУ, с которой ее часто ошибочно ассоциируют.

Осознавая остроту современных социально-экономических проблем, органы местного самоуправления приходят к пониманию необходимости разработки программ развития, ориентированных на решение проблем занятости, экономического развития и обновления облика городов и сел. В числе целей разработки комплексных программ развития обычно называют следующие:

- выработка общего понимания происходящих в экономике изменений на центральном и местном уровнях, а также единой позиции по отношению к ним;
- определение вектора развития местной экономики города или айылного аймака;
- определение формата совместной работы по укреплению экономического потенциала местным сообществом, бизнес-структурами, местными предприятиями и организациями;
- содействие и создание соответствующих условий, включая передачу на льготных условиях объектов муниципальной собственности субъектам экономической политики, при реализации программ развития территорий и выработки конкретных решений, позволяющих повысить целенаправленность и координированность действий.

Как видим, среди мотивов формулирования программы развития соответствующей территории, доминирует потребность в лучшей координации и нацеленности действий различных субъектов, работающих в сфере экономической политики.

С одной стороны, программа должна помочь местному бизнесу получить представление о деятельности властей в сфере экономики, приоритетных направлениях, которые будут взаимно поддерживаться и стимулироваться.

С другой стороны, программа должна нацелить работу многочисленных институтов, занятых реализацией экономической политики. То есть комплексная программа развития рассматривается как средство координации усилий и достижения взаимопонимания.

Планирование на практике реализуется путем разработки планов. Его отличительной чертой является конкретность показателей, их определенность по времени и количественно.

При организации планирования его составляющими элементами являются:

- порядок и последовательность разработки плана;
- система информации;
- исполнители.

Планирование начинается с выбора приоритетов в развитии. Выбор полностью зависит от решения руководителей исполнительных органов МСУ, депутатов местного кенеша, которые определяют основные цели деятельности на будущее.

Экономический анализ как оценка информации о прошлом и настоящем, для определения будущего в силу своего важного значения, рассматривается как самостоятельный элемент экономической работы.

Следующим этапом организации планирования является **составление планов**, включающее многочисленные расчеты.

Процесс **утверждения плановых показателей** предусматривает предварительное обсуждение проекта плана заинтересованными организациями. Утверждение официальных планов осуществляется местным кенешем и фиксируется документально протоколом или распоряжением.

После утверждения планы доводятся до исполнителей: структурных подразделений, отделов, служб и отдельных работников.

Вскоре начинается работа по их выполнению, в которой весьма заметную роль играют менеджеры.

Ход выполнения планов контролируется, во-первых, расходования средств, во-вторых, по времени выполнения, в-третьих, с точки зрения экономического эффекта.

Наряду с категориями «прогноз» и «план», широкое распространение имеют и ряд других категорий: **концепция, программа, мероприятие**.

Имея общую экономическую природу, каждая из них часто выступает составной частью прогноза или плана, в то же время, сохраняя и свою самостоятельность.

Концепция – это руководящая идея, общий замысел, т. е. основной путь следования для достижения поставленной цели в прогнозе, плане или программе.

Программа – это документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических и других заданий и мероприятий, направленных на решение определенной проблемы. Чаще всего программы являются составной частью прогноза или плана и призваны выделить приоритетные проблемы развития территорий (обеспечение населения важнейшими видами продуктов, развитие отдельных видов транспорта, промышленного производства и др.).

Мероприятие – это намеченная к реализации конкретная мера воздействия для решения поставленной задачи. Как правило, носит локальный характер и выступает в качестве составной части прогноза, плана или аналогичных им экономических категорий.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите основные признаки, которые характеризуют МСУ и отличают его от государственной власти.
2. Перечислите условия и факторы, необходимые для развития МСУ.
3. Перечислите основные права органов МСУ в части финансово-экономических основ МСУ.
4. Что понимается под компетенцией местного самоуправления?
5. Какие вопросы относятся к предметам ведения местного самоуправления?
6. Что подразумевается под полномочиями органов МСУ?
7. Каковы цели разработки комплексных программ развития территорий?

Раздел 2. Экономические основы МСУ

При рассмотрении вопросов развития и укрепления экономических основ МСУ сама система МСУ выступает, в большей степени, не как институт власти, а как эффективный инструмент хозяйствования. МСУ, 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.

При всей важности определения сущностных принципов формирования и развития МСУ, эффективность функционирования механизма МСУ в первую очередь определяется его финансово-экономическими возможностями.

Анализ сущности понятия «финансово-экономическая основа МСУ» в его различных модификациях показывает, что оно многогранно, объединяет массу разных по характеру, степени значимости и возможности решения проблем.

Следует отметить, что к важным сопутствующим параметрам экономической деятельности на уровне органов МСУ относятся основные принципы организации местных финансов, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов МСУ, основы финансового и бюджетного планирования в органах МСУ, а также межбюджетные взаимоотношения органов МСУ с финансовыми институтами. Данное направление выходит за рамки рассматриваемой настоящим учебным пособием темы. Эти вопросы будут обозначены лишь для лучшего осмысления и понимания системы МСУ и ее финансово-экономических основ.

В целом, состояние финансово-экономической основы МСУ, в свою очередь, во многом обусловлено состоянием экономики государства, его финансов. Признание и гарантированность государством МСУ предполагает, что оно, государство, берет на себя определенные обязательства по созданию экономических, финансовых и иных условий, необходимых для развития МСУ.

Финансово-экономическую основу МСУ составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение МСУ в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами МСУ в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Статья 61 Закона КР «О местном самоуправлении», 15 июля 2011г.

Практическая реализация принципов МСУ в части формирования и использовании его экономических основ стала осуществляться начиная с 1995 года, когда г. 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 КР «О перечне объектов, передаваемых в ведение местного самоуправления города Бишкека» за № 460 от 30 октября 1995 года в муниципальную собственность г. Бишкек было передано около 3 тыс. объектов государственной собственности на сумму более 3 млрд. сомов.

24 апреля 1996 года в соответствии с Постановлением Правительства КР «Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных

органов МСУ айыл-окмоту (сельская управа)» за № 187 от 24 апреля 1996 года во всех сельских населенных пунктах были образованы исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту.

За период с 1998 по 2000 гг. на принципы МСУ были переведены 12 городов районного подчинения (Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков, Каракол, Кок-Жангак, Токмок, Баткен, Исфана). В мае 2001 года на принципы МСУ были переведены города областного подчинения – Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Таш-Кумыр, в этих городах также были образованы мэрии.

Таким образом, к маю 2001 года все населенные пункты республики были переведены на МСУ. Процессы формирования органов МСУ сопровождалась передачей объектов в муниципальную собственность.

Правовыми актами Правительства КР 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.

Таким образом, в целом, в муниципальную собственность местных сообществ было передано около 10,5 тыс. объектов стоимостью, превышающей 8,4 млрд сомов.

2.1. Сущность и понятие экономических основ МСУ

В МСУ важное значение имеет обеспечение его деятельности соответствующими материальными ресурсами. О реальном МСУ можно говорить лишь в том случае, если оно обеспечено экономически, что подтверждается всем предшествующим опытом.

В Кыргызской Республике впервые понятие экономических основ местного самоуправления было дано в Законе Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 1991 года. В соответствии с данным законом, 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 КР «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 г. было установлено более точное определение понятия экономических основ МСУ. К экономическим основам МСУ были отнесены 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, а также природные ресурсы (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества.

К экономическим основам айыл-окмоту, в соответствии с Постановлением Правительства КР «Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов МСУ айыл-окмоту (сельская управа)» за № 187 от 24 апреля 1996 года и «Положением об айыл-окмоту (сельской управе)», были отнесены коммунальная собственность и финансовые ресурсы, формируемые за счет этой собственности. В указанном Положении было отражено, 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 МСУ более четко осознать свою роль в предоставлении общественных услуг населению и способы предоставления данных услуг. Кроме этого, основой экономической деятельности органов МСУ являлись также предприятия, находящиеся в коммунальной собственности, другие потенциальные партнеры по предоставлению услуг населению (предприятия и отдельные физические лица), которые могли привлекаться органами МСУ на контрактной основе.

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

Принятый 25 сентября 2003 года Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» явился важным событием для дальнейшего развития МСУ. Закон создал благоприятные условия для органов МСУ в осуществлении экономической деятельности.

Экономическую основу МСУ 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.

Ст.16 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», 25.09.03г

Органы МСУ, 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, отнесенных к природным ресурсам. В результате, многие коммерческие структуры бесплатно используют местные природные ресурсы (песок, щебень, глину и др.), являющиеся муниципальной собственностью местного сообщества, извлекают коммерческую выгоду путем продажи.

Европейская Хартия о МСУ в ст. 9 закрепляет следующие общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности органов МСУ:

1. Органы МСУ имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;
2. Финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям;
3. Часть финансовых средств органов МСУ должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы МСУ вправе устанавливать в пределах, определенных законом;
4. Финансовые системы, на которых основываются средства органов МСУ, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов МСУ требует процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов МСУ в пределах их компетенции.

Эти пять основных положений Европейской Хартии МСУ можно рассматривать в качестве общих принципов, которые определяют проведение финансовую и экономическую политику демократического государства.

2.2. 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 при этом наиболее развитую 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, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности.

Муниципальная собственность, в отличие от частной собственности, призвана обеспечивать интересы большого количества людей, проживающих на территории городского или сельского муниципалитета. 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.

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Конституции КР, Гражданском Кодексе КР, в Законах КР «О местном самоуправлении», «О муниципальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», других нормативных правовых актах Кыргызской Республики.

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

2. Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества.

Ст.12 Конституции КР, 27.06.10г.

Таким образом, Конституция КР закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы МСУ правом на самостоятельное управление этой собственностью.

В укреплении экономических основ МСУ муниципальной собственности, как основы развития территорий, отводится особая роль. Из возможных трех источников благосостояния местных сообществ: 1) налоги и сборы; 2) внешние поступления (субсидии, дотации, трансферты); 3) 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.

Муниципальная собственность органов МСУ включает в себя недвижимое и движимое имущество, в том числе денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги и иные имущественные права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Ст.17 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», 25.09.03г.

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 недвижимостью.

2.3. Структура муниципальной недвижимости

Существует множество определений понятия «муниципальной недвижимости», но все они близки по содержанию и отличаются лишь незначительными нюансами.

При любом общественном устройстве особое место в системе общественных отношений занимает недвижимое имущество, с функционированием которого так или иначе связаны жизнь и деятельность людей во всех сферах бизнеса, управления и организации. Именно недвижимость формирует центральное звено всей системы рыночных отношений. Объекты недвижимости - не только важнейший товар, удовлетворяющий различные потребности людей, но одновременно и капитал в вещной форме, приносящий доход.

Недвижимость – основа национального богатства страны, имеющая по числу собственников массовый характер. В классическом понимании недвижимое имущество – это любое имущество, состоящее из земли, а также зданий и сооружений на ней.

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения и др.

Статья 15 Гражданского Кодекса КР от 8 мая 1996г.

Понятие «недвижимость» не отделимо от другого понятия – «имущество». **Имущество** – это совокупность имущественных, т. е. подлежащих денежной оценке, юридических отношений, в которых находится данное лицо (физическое или юридическое).

Улучшениями называется то, что сделано руками человека и потребовало вложения его труда и расходования ресурсов. При этом принимается, что собственно улучшение не может рассматриваться как объект недвижимости отдельно от земельного участка, поскольку остается недвижимым и выполняет свое предназначение только при условии и во время прочного прикрепления его к земле.

Права на недвижимое имущество указываются в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах. Ограничительные документы или ограничительные соглашения на недвижимое имущество могут повлиять на использование, развитие и передачу права собственности (общая собственность, аренда, сервитут и пр.).

К движимому имуществу относится имущество, не признаваемое законодательством Кыргызской Республики в качестве недвижимого имущества и не связанное с земельным участком. Движимое имущество может быть предоставлено в материальном или в нематериальном виде.

Материальное движимое имущество - это осязаемые физически вещи, которые прочно присоединены или прикреплены к недвижимости и обычно характеризуются возможностью перемещения.

Нематериальное движимое имущество - это не имеющие физической, осязаемой формы нематериальные блага. Права, дающие возможность получать определенную экономическую выгоду и связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с теми материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками гражданского оборота по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, услугами, работами, ценными бумагами, деньгами и др.).

К объектам нематериального имущества относятся также обязательственные права, права авторов и изобретателей на вознаграждение за созданные ими произведения (сделанные изобретения), наследственные права.

Виноградовым Д. В. в учебном пособии «Экономика недвижимости»³ дана следующая структура муниципальной недвижимости.

Структура муниципальной недвижимости

Недвижимость			
Вещь (физическая сущность)		Право (юридическая сущность)	
Земля	Улучшения	Права	Обременения
земельные участки; участки недр; обособленные водные объекты; леса	здания; сооружения; инженерные коммуникации; насаждения	собственности; хозяйственного ведения; оперативного управления; наследуемого владения; бессрочного пользования	ипотека; сервитут; правила зонирования; охрана памятников;

Современная юридическая практика установила ряд признаков, по которым физический объект может быть отнесен к движимому имуществу:

- прочная связь с определенным земельным участком (невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению);
- законченность с точки зрения возможности использования по целевому назначению;
- удостоверенная (официально зарегистрированная) принадлежность конкретному собственнику – государству, муниципалитету, частному лицу или группе частных лиц;

³ Виноградов Д.В. Экономика недвижимости, издательство Владимирского государственного университета, 2011 г.

- возможность физического обособления объекта недвижимости и недвижимого имущества (т.е. наличие четко установленных физических границ объекта недвижимости);
- функциональная самостоятельность объекта недвижимости (можно ли использовать данный объект недвижимости отдельно от других объектов, или его функциональное назначение предполагает частичное использование других объектов недвижимости).
- наличие (или отсутствие) сервитутов и иных ограничений прав пользования.

Кроме этого, к определению недвижимости могут быть отнесены земельные участки и прочно связанные с ними жилые дома с жилыми и нежилыми помещениями, приусадебные хозяйственные постройки, зеленые насаждения с многолетним циклом развития, сооружения и элементы инженерной инфраструктуры.

Вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, признаются движимым имуществом. Недвижимое имущество может быть делимым и неделимым. Делимым является имущество, которое может быть без нарушения его сущности разделено на доли и каждая его доля после раздела представляет целую недвижимую вещь. При этом в установленных законом случаях делимая недвижимость может быть признана неделимой (фермерские хозяйства в ряде стран).

На юридическом уровне под недвижимостью подразумевается совокупность публичных и частных прав, устанавливаемых государством с учетом отечественных особенностей и международных норм. Частные права могут быть неделимыми или частичными и разделенными на основе физического горизонтального и вертикального разграничения имущества на подземные ресурсы, поверхности земельных участков, строения на них, воздушное пространство.

Например, в Кыргызстане законодательно гарантировано частным лицам право свободно распоряжаться своей собственной недвижимостью, т.е. покупать, продавать, сдавать в аренду или передавать имущество, в том числе и землю, либо права на владение и пользование им другим гражданам и предприятиям. Однако, когда частная собственность на недвижимость приходит в противоречие с общественными интересами, она перестает относиться к юрисдикции частного права.

Субъектами права собственности могут быть граждане и юридические лица (частная собственность), государство (государственная собственность), органы местного самоуправления (муниципальная собственность). Указанные субъекты (два или более) могут обладать общей собственностью – с определением доли каждого (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность).

В общей совместной собственности (без определения долей) владение и пользование имуществом осуществляется всеми участниками сообща, а распоряжение – с согласия всех участников, независимо от лица – непосредственного участника сделки.

2.4. Состав и особенности объектов муниципальной собственности

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.

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 учетом 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 ее производственных объектов. Большая часть усилий органов местного самоуправления направляется на «латание дыр» разваливающегося местного хозяйства. В огромную проблему превратилось содержание в нормальном состоянии объектов социальной инфраструктуры, что безусловно сказывается на стоимости муниципальных услуг.

Объекты муниципальной собственности образуют муниципальное имущество и иные объекты гражданских прав, а также имущественные права.

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» устанавливает следующий состав муниципальной собственности, который в своем предназначении разнообразен, это:

- 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, по возможности, должен соответствовать объему и структуре компетенции, возложенной законом на органы МСУ. Но на практике формирование муниципальной собственности в республике происходило без достаточного учета потребностей местных сообществ в обеспечении объектами для решения вопросов местного значения.

При передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность приоритет отдавался объектам социально-культурного назначения, которые являлись убыточными. Для их надлежащего содержания требовались финансовые и материальные ресурсы. Доходоприносящие объекты, такие как комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта оказались приватизированными. А в сельских населенных пунктах, например, мельницы, материально-техническая база машинно-тракторного парка 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 МСУ** за обеспечение

жизнедеятельности населенных пунктов и социально-экономических интересов населения.

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

Пример.

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.

2.5. Формирование объектов муниципальной собственности

Первое упоминание о коммунальной (муниципальной) собственности в Кыргызской Республике относится к Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года. В статье 36 данного закона было дано определение, что «коммунальная собственность является составной частью государственной собственности и составляет основу местного хозяйства». Этой же статьей приводится, что коммунальная собственность формируется путем безвозмездной передачи объектов государственной собственности. Учитывая, что данный Закон был ориентирован на укрепление вертикали государственной власти, а местная государственная администрация была нижним уровнем центральных органов государственной власти, коммунальная собственность рассматривалась как часть государственной собственности.

Началу процесса формирования коммунальной собственности в Кыргызской Республике послужил Указ Президента КР от 22 сентября 1994 года об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике». В документе были даны четкие определения экономических основ МСУ и коммунальной собственности. Коммунальной собственностью местного самоуправления являлось имущество, находящееся на праве собственности местного сообщества в соответствии с законодательством.

Права коммунальной собственности были также отражены в Гражданском Кодексе КР и Земельном Кодексе КР.

Проведенные социологические опросы в ряде городов и сел Кыргызской Республики показали, что некоторые представители местного сообщества и даже депутаты местных кенешей к объектам коммунальной собственности отнесли помещения общего пользования в жилых домах, принадлежащих самим сообществам жильцов на праве общедолевой собственности. А иные утверждали, что коммунальная собственность это собственность коммунальных предприятий.

В последующих редакциях Конституции КР коммунальная собственность стала именоваться муниципальной собственностью. **Муниципалитет** (латинский—*municipium*) - самоуправляющаяся община, в древнеримском государстве - город с правом самоуправления.

Собственность была передана органам МСУ, в первую очередь, для выполнения функций МСУ в интересах всего населения, проживающего на этой территории, поэтому более точно суть собственности местного сообщества отражает понятие муниципальная собственность. Правом управления и распоряжения муниципальной собственностью обладают органы МСУ.

Как было отмечено ранее, в соответствии с постановлениями Правительства КР собственность органов МСУ за период с 1995 по 2001 гг. должны были быть переданы более 10,5 тыс. объектов на сумму 8.4 млрд сомов. В силу объективных и субъективных причин, в подавляющем большинстве айылных аймаков не были закончены должным образом процедуры передачи объектов или же они были осуществлены без оформления соответствующих и утверждения в региональных органах Фонда государственного имущества КР. Отдельные айылные аймаки к формированию собственности местного сообщества подошли формально.

В свое время с целью сохранения социально значимых объектов, таких как детские сады, спортивные комплексы, они были переданы акционерным обществам на праве пользования без права изменения профиля. Однако многие акционерные общества эти объекты выкупили за незначительные деньги, а затем их перепрофилировали. В результате, были потеряны столь необходимые местному сообществу объекты социальной инфраструктуры. В то же время, известны случаи изъятия объектов муниципальной собственности в государственную собственность без соответствующей компенсации. Органы МСУ не достаточно активно отстаивают права местного сообщества на эти объекты.

Процесс формирования муниципального имущества предполагает также приобретение имущества органами МСУ 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.

Трудности в формировании муниципальной собственности в селах имели свои особенности в зависимости от того, на базе совхозов или колхозов формировались административно-территориальные единицы. В случае с совхозами ситуация была ясна т. к. собственность была государственной. Иначе обстояла ситуация с колхозами, т. к. их правопреемниками стали крестьянские хозяйства. В соответствии с достигнутыми соглашениями между руководителями крестьянских хозяйств и айылных аймаков, объекты социальной инфраструктуры (школы, поликлиники, детские сады, водопровод и т. д.) передавались в муниципальную собственность. Сложнее обстояли дела с объектами хозяйственного назначения.

В Кыргызской Республике муниципальная собственность органов МСУ формировалась, в основном, посредством передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность. Основанием для передачи объектов государственной собственности послужили специальные постановления Правительства КР и утвержденный Перечень передаваемого муниципального имущества по каждому городу, селу.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с законодательными актами Кыргызской Республики, передача объектов государственной собственности на баланс органов МСУ осуществляется при условии необходимости осуществления законодательно закрепленных функций органов МСУ. Еще одним условием считается, когда собственность имеет культурную или историческую ценность, или используется в других общественно полезных целях, а также в том случае, когда государство обеспечивает органы МСУ необходимыми финансовыми средствами для управления и распоряжения собственностью самостоятельно.

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

Помимо передачи объектов государственной собственности в муниципальную, 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. К перечню формирования муниципальной собственности можно отнести дивиденды и проценты, а также средства, вырученные от реализации конфискованного в установленном законом порядке имущества, пожертвований, других поступлений.

Органы МСУ вправе 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 МСУ 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 МСУ должны использовать в полной мере все механизмы формирования муниципальной собственности.

Пример.

В 1995 году, когда г. Бишкек первым перешел на принципы МСУ, в соответствии с постановлением Правительства КР «О перечне объектов, передаваемых в ведение местного самоуправления города Бишкека» от 30 октября 1995 года № 460 в муниципальную собственность были переданы более 3 тысяч объектов на сумму более 3 млрд сомов. Формирование муниципальной собственности путем передачи органам МСУ 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 МСУ г. Бишкек возросли.

Город Бишкек в своей практике широко использовал весь спектр способов формирования собственности, предварительно приняв на сессии местного кенеша соответствующие нормативные правовые акты.

За период 1995-1997 годы, управлению муниципальной собственности г. 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 «Айнуур», ПО «Кыргызмебель», АО «Жанар», «Кыргызавтомаш»,
- производственная база АО «Илбирс»,
- клуб, музыкальная школа, пансион ветеранов, библиотека и детский сад Бишкекского завода сельского машиностроения,
- Международный киноvideocентр «Эпос».

Порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность установлен Постановлением Правительства КР «О передаче объектов в муниципальную собственность мэриям городов областного значения Кыргызской

Республики» №608 от 8 октября 2001 года. В последующем передача объектов государственной собственности органам МСУ в муниципальную собственность осуществлялось в соответствии с утвержденным порядком. В соответствии с данным постановлением органы МСУ готовят перечень объектов для передачи в муниципальную собственность и направляют его в Правительство КР.

Перечень объектов государственной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, определяется Правительством КР на основе паспортизации объектов, находящихся на соответствующей территории. Со своей стороны Правительство КР обязано в течение 1-го месяца рассмотреть перечень передаваемых объектов и согласовать с соответствующими министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями. В случае принятия Правительством КР 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 органами МСУ. В состав комиссии входят представители уполномоченных территориальных органов 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 1-го месяца со дня принятия решения об их передаче.

По результатам работы комиссии, на основании материалов инвентаризации основных и оборотных средств, составляется акт приема-передачи основных и оборотных средств (Приложение 2) в 3-х экземплярах, по одному экземпляру которого направляется уполномоченному территориальному органу по управлению государственным имуществом, местному органу власти и органу МСУ. 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.

Процессу передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность должны предшествовать работы по паспортизации объектов, находящихся на территории муниципалитетов, независимо от форм собственности. На основе данных паспортизации, которую проводят органы МСУ, проводятся подготовительные работы по составлению списков и описанию имущества, подлежащих передаче органу МСУ.

Пример.

Распоряжением мэра г. Бишкек в 1997 году были выделены 300 тыс. 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.

2.6. Классификация, учет и ведение Реестра объектов муниципальной собственности

Единой общепринятой классификации объектов муниципальной собственности не существует. Например, в Концепции управления муниципальной собственностью в КР, утвержденной Постановлением Правительства КР «Об утверждении Концепции управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республике на период 2004-2006 годов» были рекомендованы классифицировать объекты по 3 группам.

К первой группе были отнесены основные объекты, предназначенные для выполнения основных исключительных функций органа МСУ.

Ко второй группе - дополнительные объекты, которые не отнесены к основным объектам, а используются для выполнения социально- культурных потребностей местного сообщества,

Третью группу объектов – избыточные объекты, которые не отнесены ни к первой, ни ко второй группе объектов.

Российские специалисты в области муниципального права, доктор юридических наук А.Г. Гладышев и доктор исторических наук В.Н. Ганичев, авторы учебного пособия «Муниципальное управление»⁴ 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.

Классификация объектов муниципальной собственности в Кыргызстане проводилась исходя из предназначения объекта муниципальной собственности:

- на объекты, используемые для осуществления обязательных функций, отнесенных к компетенции органов МСУ (например, на объекты благоустройства, водоснабжения, образования, здравоохранения);
- на объекты, используемые для осуществления функций, направленных на поддержание социально значимых мероприятий (клубы, библиотеки, кинотеатры, парки и т. д.);
- и на объекты, используемые для осуществления сопутствующих функций, но не входящих в обязанности органов МСУ.

Перечисленные примеры классификаций не являются исчерпывающими, требуется дальнейшее изучение и детализация проблем, объединение по общим признакам, что должно в конечном итоге способствовать эффективному управлению муниципальной собственностью.

Для информационного обеспечения управления активами МСУ ведется Реестр объектов муниципальной собственности. Ведение данного реестра обеспечивает надежную юридическую и информационную основу для учета муниципальной собственности и его эффективного управления.

Реестр объектов 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 неременным условием.

Объектами учета при ведении Реестра объектов 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;

⁴ А.Г. Гладышев, В.Н. Ганичев, учебное пособие «Муниципальное управление», Москва, 2002 г.

- иное недвижимое и движимое имущество, в том числе переданное в безвозмездное пользование, аренду, залог и т. п.

Для разработки Реестра объектов муниципальной собственности необходимо предварительно 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.

До введения государственного регистра в 1999 году, учет объектов муниципальной недвижимости вели муниципальные учреждения Бюро технической инвентаризации. С передачей всей документации и информации вновь созданным учреждениям уполномоченного органа по регистрации недвижимости в центре и на местах, с созданием Реестра объектов муниципальной собственности появилась возможность иметь и предоставлять официальную информацию о характеристиках того или иного объекта муниципальной собственности.

На начальном этапе основным фактором, затруднившим своевременное внедрение Реестра муниципального имущества, явилось отсутствие четкой нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы разграничения и регистрации собственности. Только по истечении нескольких лет Постановлением Правительства КР «О передаче объектов в муниципальную собственность мэриям городов областного значения Кыргызской Республики» от 8 октября 2001 года №608 были утверждены Типовые формы Реестров объектов муниципальной собственности. В большинстве случаев органы МСУ вели упрощенные формы ведения учета муниципального имущества.

Ведение реестра осуществляется на бумажных и электронных носителях информации. В качестве бумажного носителя выступают формы документов, которые открываются на каждый объект учета. Типовые формы учета муниципального имущества, учитывающие полный состав муниципального имущества, представлены в Приложениях 2-10.

Уполномоченный орган по управлению муниципальной собственностью несет полную ответственность за соответствие вносимых в формы сведений об объектах учета информации, за организацию защиты информации, ее полноты и достоверности.

Учет муниципального имущества является важным элементом в действиях органов МСУ 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.).

Повышение эффективности управления муниципальной собственностью связано с внедрением компьютерных технологий, созданием многоцелевых баз данных и информационных систем и повышением уровня квалификации муниципальных служащих. Многоцелевая база данных муниципальной собственности позволит и обеспечит:

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

Под реестром объектов муниципальной собственности 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 объектов муниципальной собственности позволит органам МСУ получать актуальную, достоверную и целостную картину текущего состояния муниципального имущества. Своевременное внесение изменений об объектах в Реестр муниципального имущества дает возможность отслеживать движение муниципальной собственности, а также быстро реагировать на меняющуюся экономическую конъюнктуру выработкой соответствующей политики в области управления имуществом. Также немаловажно то, что ведение реестра позволит оперативно формировать информации на запросы судебных органов, прокуратуры, регистрационных органов, местного кенеша.

Основанием для включения, исключения объектов из реестра, внесения изменений в реестр являются решения органа МСУ или иной нормативный правовой акт.

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.

Формирование Реестра объектов муниципальной собственности и их классификация по функциональному назначению объектов, исходя из конкретных условий, объема имущества, находящихся в муниципальной собственности, проводятся органами МСУ.

Учет муниципального имущества организуется и осуществляется уполномоченным органом (или лицом) МСУ по управлению муниципальным имуществом, который разрабатывает соответствующий местный нормативный правовой акт и представляет его в местный кенеш для утверждения. Местный кенеш утверждает формы реестров и классификации объектов, предложенные исполнительным органом МСУ.

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 всем заинтересованным лицам в соответствии с действующим законодательством или на основании местного нормативного 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 МСУ, 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.

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.

Учет имущества, переданного в оперативное управление или хозяйственное ведение, ведется муниципальным учреждением или предприятием соответственно, а в случае передачи его в пользование уполномоченным органом по управлению муниципальным имуществом. Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» 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.

Пример.

В г. Джалал-Абад были утверждены на сессии Джалал-Абадского городского кенеша 2 мая 2003 года «Правила ведения учета и реестра объектов и имущества муниципальной собственности», разработанные в соответствии с Законом КР «О коммунальной собственности на имущество» и типовым положением утвержденным Правительством КР от 10 октября 2001 год. №608.

Ведение учета муниципального имущества позволило создать полную картину технического и финансового состояния по всем объектам, по типам объектов и каждому объекту. Техническое состояние объектов характеризуют такие показатели как:

- дата ввода в эксплуатацию;
- текущее состояние;
- текущее использование;
- общая площадь;
- площадь земельного участка;
- мощность.

В зависимости от типа объектов меняются технические характеристики. Например, объекты инфраструктуры характеризуются показателем «протяженность». Техническое состояние объекта характеризует такие показатели: «когда производился капитальный ремонт».

Эффективность использования объектов муниципальной собственности определяется на основании комплексного анализа информации, включая финансовую и бухгалтерскую информацию, комплексного подхода к объекту как к единому объекту управления, что позволяет проводить пообъектный контроль текущего состояния муниципального имущества.

В последующем Ассоциацией городов КР и Урбан Институтом Бишкек были разработана базы данных и программное обеспечение по ведению учета и Реестра объектов муниципальной собственности.

База данных содержит в динамике подробную информацию об объекте, как о едином объекте управления, включая детальное и финансовое описание всех составляющих объекта с указанием их индивидуальных особенностей. Основным объектом учета становится комплексный объект, состоящий из земельного участка (или его доли) и всех связанных с ним зданий, сооружений (или их частей). Наряду с объектами ведется учет и субъектов муниципальной собственности

2.7. Полномочия органов МСУ по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

Полномочия органов МСУ в отношении муниципального имущества разграничиваются законодательством, а также муниципальными правовыми актами. В целом, представительные органы местного самоуправления устанавливают порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, а исполнительные органы местного самоуправления, исходя из заданной нормативной программы, непосредственно владеют, пользуются, распоряжаются этим имуществом.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики к полномочиям представительных органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью относятся:

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

К полномочиям исполнительных органов относятся:

- руководство, координация и контроль за производственной и финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности на имущество;
- принятие нормативных актов о порядке и условиях передачи муниципальной собственности на имущество во временное или постоянное владение и пользование;
- составление контрактов с собственниками имущества в отношении передачи или продажи в муниципальную 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 муниципальной собственности на имущество, а также сбора другой информации, необходимой для эффективного управления муниципальной собственностью;
- установление порядка страхования муниципальной собственности на имущество и иных способов обеспечения ее сохранности.

На практике местные кенешы еще не в полной мере используют предоставленные нормативными правовыми актами права собственника и в случае нарушения этих прав отстаивают свои интересы, в том числе и в суде.

Вопросы для самопроверки

1. Каким образом органы государственной власти способствуют развитию экономических основ МСУ?
2. Что составляет экономическую основу МСУ?
3. Каковы особенности видения проблем в муниципальной собственности?
4. Какие способы могут применить органы местного самоуправления при формировании муниципальной собственности?
5. Каков порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность?

6. Что включается в Реестр объектов муниципальной собственности?
7. Что является основанием для включения объекта в Реестр объектов муниципальной собственности?
8. Назовите компетенции представительных органов МСУ по управлению муниципальной собственностью?
9. Назовите компетенции исполнительных органов МСУ по управлению муниципальной собственностью?
10. Какие общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности органов МСУ закреплены в Европейской Хартии о местном самоуправлении?

Раздел 3. Экономическая деятельность органов МСУ

Практически во всех странах органы МСУ имеют в своей собственности в том или ином виде контролируют значительные объемы муниципальной недвижимости. Однако не все муниципалитеты воспринимают данные ресурсы как «портфель активов», структура которого может изменяться в зависимости от условий и стратегических целей развития местного сообщества.

В литературе, посвященной теме муниципальных активов, категория «управление активами» трактуется достаточно широко и определяется спецификой страны, в контексте которой рассматривается та или иная проблема. В Кыргызстане не получило должного понятия «муниципальный актив» или «портфель активов» органов МСУ и применение этих понятий в практику управления муниципальной недвижимостью.

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, применимые к частному сектору.

Непосредственное управление активами 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 муниципальной собственностью (приобретение, пользование и распоряжение) обычно добавляют и такие специфические для муниципальной экономики функции, как операции с муниципальной землей (сдача в аренду, приватизация и т. д.).

К целям управления муниципальной собственностью традиционно относят:

- определение необходимого объема муниципальной собственности, позволяющего предоставить законодательно закрепленные 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. Как было упомянуто ранее, создание подробной информационной базы об активах, находящихся в собственности органа МСУ, должно включать стоимостную оценку актива, его технологические характеристики, информацию о правообладателях и т. д. Логичным завершением этого этапа должны стать разработка и ведение Реестра объектов муниципальной собственности.

2. Управление муниципальной собственностью. Основу подобного рода управления муниципальной собственностью составляет определение целей развития в контексте развития органа МСУ. Механизм управления муниципальной собственностью должен быть разработан в рамках стратегического плана развития территории или социально-экономического развития города или села. Важным принципом управления является также разработка классификации объектов муниципальной недвижимости.

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

3. Организационные процедуры. Эффективная стратегия управления муниципальной собственностью подразумевает централизацию функции управления объектами муниципальной собственностью. Другими словами, в органах МСУ должна быть создана структура, непосредственно отвечающий за разработку механизмов и управление муниципальной собственностью.

Процедура управления муниципальной собственностью по возможности должна быть формализована (четко прописана в нормативных правовых документах). Различные типы операций с собственностью – приобретение, эксплуатация и реализация – должны быть отражены в структуре уполномоченного органа, 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 которой авторы понимают механизм управления, основанный на разработке плана управления активами.

3.1. Методы управления муниципальной собственностью.

Как уже было отмечено ранее, имущественный комплекс органов местного самоуправления является одной из составляющих экономической основы местного самоуправления и представляет собой важный фактор устойчивого социально-экономического развития территории. 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 нормативных правовых актов органов МСУ. 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 собственностью 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, такие 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 дает возможность 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 4 группы:

1. Формирование (изменение) состава муниципальной собственности:
 - передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность;
 - формирование муниципальной собственности другими, в соответствии с законодательством республики, способами.
3. 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, закрепленное 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:
 - ликвидация предприятий и учреждений и “утилизация” их имущества;
 - приватизация имущества;
 - осуществление иных сделок по отчуждению имущества (или передаче прав), таких, как ипотека, залог, купля-продажа имущества, участие в совместной деятельности.

С принятием Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ» начался качественно новый этап становления и развития муниципальной собственности,

применение различных методов органами МСУ стало приоритетной деятельностью в ближайшей перспективе.

3.2. Право собственности и ограниченные вещные права

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

Порядок приобретения права муниципальной собственности, а также владения, пользования и распоряжения закреплены Гражданским кодексом КР, другими законодательными актами.

Известно, что Гражданский кодекс КР, как основополагающий гражданско-правовой документ, дает лишь 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 Законах КР «О муниципальной собственности на имущество» и «О финансово-экономических основах МСУ». Во исполнение данной нормы установлены такие специфические черты реализации права на муниципальную собственность, как:

- исключительное право представительных органов МСУ 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 МСУ 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. Выделяются административные и гражданско-правовые способы.

Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Более всего отвечают интересам МСУ способ перехода прав на объекты собственности гражданско-правовые договоры и сделки. В соответствии с законодательными и нормативными правовыми актами органы МСУ вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы МСУ в равное положение с контрагентом.

Правовые основы регулирования отношений, возникшие по поводу муниципальной недвижимости, регулируются законодательством различных отраслей права – гражданского, жилищного, земельного и т.д. Краеугольным камнем отношением по поводу недвижимости является вещное право.

В соответствии с Гражданским кодексом КР, **вещное право – это право, дающее лицу юридическую власть над вещью.**

Право собственности раскрывается посредством характеристики правомочий, являющихся компонентами полного права собственности. К ним относятся права распоряжения, пользования и владения.

Таким образом, 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 владения обеспечивает возможность производить с недвижимостью те или иные физические действия, в том числе с изменением профиля пользования и смены пользователя. Субъект права владения помещением может закрыть последнее на замок, заменить покрытие стен и перекрытий, переставить или заменить в нем мебель, предоставить помещение в пользование под новую функцию по истечении обязательств по предыдущему функциональному использованию, но все – в пределах правил, оговоренных субъектом права распоряжения.

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 извлечения из имущества его полезных свойств и получения 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.

Субъект права пользования помещением обладает лишь частью права собственности, позволяющей использовать это помещение по назначению на условиях, определяемых субъектом более сильного права владения.

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

Право распоряжения представляет собой юридически обеспеченную возможность определять юридическую судьбу имущества. В том числе путем передачи полного права собственности на объект другому лицу (по договору купли-продажи или мены), или передачи другому лицу части своих полномочий на правах доверительного управления, с частичным правом распоряжения и с полными правами владения и пользования. Сюда можно отнести также передачи другому лицу части своих полномочий на правах аренды – всегда с правом пользования, чаще всего – одновременно с правом владения и пользования, иногда – дополнительно с частичным правом распоряжения путем сдачи части объекта в субаренду.

В компетенцию уполномоченных органов по управлению муниципальным имуществом, в соответствии с нормативными правовыми актами, продать, передать или разрушить свое имущество. Другими словами, право распоряжения позволяет собственнику право продать, подарить, завещать, отказаться от принадлежащего ему имущества либо уничтожить его.

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;

- продажа;
- ликвидация или реорганизация юридического лица;
- приобретение недвижимости и имущества в муниципальную собственность;
- передача в доверительное управление и т. д.

Органы МСУ, 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.

Субъектами права собственности могут быть граждане и юридические лица (частная собственность), государство (государственная собственность), органы местного самоуправления (муниципальная собственность).

Указанные субъекты (два или более) могут обладать общей собственностью – с определением доли каждого (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность).

В общей совместной собственности (без определения долей) владение и пользование имуществом осуществляется всеми участниками сообща, а распоряжение – с согласия всех участников, независимо от лица – непосредственного участника сделки.

3.2.1. Право хозяйственного ведения

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

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.

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 хозяйственного ведения обеспечивает унитарному предприятию реализацию полных прав пользования и владения, а по разрешению собственника – и ограниченного распоряжения (аренда, залог, вклад в уставный капитал) – без ограничения целей

использования имущества, но с правом собственника на получение части прибыли от этого использования.

3.2.2. Право оперативного управления

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.

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.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Управление муниципальными предприятиями и учреждениями должно быть направлено 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 ужесточение контроля за деятельностью предприятий и учреждений.

Право постоянного (бессрочного) пользования аналогично предыдущему, но без прав наследования и прав передачи участка другим лицам в аренду или в безвозмездное пользование без разрешения собственника.

Право пожизненного наследуемого владения обеспечивает субъекту этого права и его наследникам возможность реализовать по отношению к этому земельному участку права пользования и владения (в соответствии с целевым назначением земель, к которым участок отнесен) без права распоряжения.

3.2.3. Ограничения (обременения)

Ограничения (обременения) - это наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и др.).

Сервитут – это вещное право пользования чужой вещью в интересах определенного лица. Сервитутом могут обременяться здания, сооружения и другое недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо вне связи с пользованием земельным участком. Поэтому собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего недвижимого имущества, а в необходимых случаях - собственника и другого недвижимого имущества предоставления права ограниченного пользования соседним недвижимым имуществом (сервитута).

Сервитут устанавливается по соглашению сторон (добровольный сервитут) или, в случае необходимости, на основании решения уполномоченного органа (принудительный сервитут) и подлежит государственной регистрации в порядке, установленном для регистрации недвижимого имущества. Обременение недвижимого участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему недвижимым имуществом.

Сервитут, возникающий по договору, может устанавливаться на неопределенный срок или на срок, предусмотренный в договоре.

Положительный (добровольный) сервитут - это право лица, имеющего сервитут, совершать определенные действия в ущерб чужой недвижимости. Так, например, положительным сервитутом является право обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

В договор об установлении сервитута включаются:

- описание недвижимого имущества, обремененного сервитутом, и недвижимого имущества, в интересах которого установлен сервитут;
- условия и сроки установления сервитута;
- схема или карта участка с указанием места нахождения сервитута при обременении сервитутом земельного участка.

Принудительный сервитут – это право требовать от собственника соседнего участка воздержания от тех или иных видов его использования. Например, право требования о не возведении зданий и сооружений, препятствующих доступу на участок света и воздуха (сервитут воздуха и света) или портящих внешний вид (сервитут вида) и т.п. Принудительный сервитут может возникнуть на основании решения государственного органа.

В случаях, предусмотренными Гражданским Кодексом КР и иными нормативными правовыми актами, государственный либо муниципальный орган вправе по требованию заинтересованного лица установить принудительный сервитут.

Принудительный сервитут может устанавливаться для обеспечения:

- доступа к недвижимому имуществу, если другой доступ невозможен, крайне затруднен или требует несоразмерных расходов;
- прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов,

обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления принудительного сервитута.

Решение государственного либо муниципального органа, предусматривающее установление или отказ в установлении сервитута, может быть обжаловано заинтересованным в установлении сервитута лицом или собственником недвижимого имущества в суд.

Убытки, причиненные собственнику недвижимого имущества установлением принудительного сервитута, подлежат возмещению лицом, в интересах которого устанавливается сервитут.

Собственник недвижимого имущества, обремененного принудительным сервитутом, вправе вместо возмещения убытков потребовать от лица, в интересах которого установлен сервитут, соразмерную плату.

В целом, сервитут сохраняется в случае передачи, перехода права собственности или землепользования на земельный участок или права собственности на здание или сооружение, которые обременены сервитутом или в интересах которых установлен сервитут, к другому лицу.

Сервитут не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся землепользователями земельного участка или собственниками здания или сооружения, для обеспечения использования которых сервитут установлен.

Принудительный сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым сервитут был установлен, по решению уполномоченного органа или суда.

Ипотека – это форма организации получения залогодателем (лицом, берущим на себя долговое обязательство) ссуды под залог объекта недвижимости. Ипотека обеспечивает гарантии возвратности ссуды путем обременения права собственности на предмет залога правом залогодержателя (первичного кредитора или иного держателя залогового обязательства) на преимущественное удовлетворение основного требования из стоимости заложенного объекта. При этом залогодержатель не приобретает права собственности, а также прав пользования или владения объектом, даже при нарушении должником своих обязательств.

Право на обеспечение возвратности кредита реализуется путем получения залогодателем соответствующей части суммы, вырученной от продажи объекта на публичных торгах, осуществляемых по решению суда специализированной организацией. Одновременно с этим из упомянутой суммы выручки возмещаются судебные издержки и расходы на реализацию предмета залога.

Залогодатель вправе также получать компенсацию убытков и неустоек, возникающих вследствие неисполнения или задержки в исполнении обязательств, а также процентов за неправомерное пользование чужими денежными средствами. Важно, что залогодержатель сохраняет свое право на предмет залога и в случае изменения его юридической судьбы по решению собственника (залогодателя).

Помимо этого, наиболее часто в российском и кыргызском законодательстве градостроительной деятельности встречаются следующие виды ограничений (обременений) и сервитутов, устанавливаемых в отношении объектов недвижимости. Сюда относятся запрет на изменение целевого использования или назначения объекта без согласования в установленном порядке, запрет на отдельные виды и параметры использования земельного участка и изменения объектов недвижимости, запрет на изменение внешнего вида, реконструкцию или снос здания, строения, сооружения без согласования в установленном порядке.

Существуют также целый ряд ограничений, таких как ограничение на использование объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, находящихся в муниципальной или государственной собственности, расположенных на земельном участке, предоставленном в собственность, владение, пользование или аренду юридическому или физическому лицу. А также ограничение на использование земельного участка в связи с расположением на нем зданий, строений и сооружений, не принадлежащих собственнику, владельцу, пользователю или арендатору данного участка.

В необходимых случаях предъявляются ряд условий, такие как:

- условие осуществить строительство;
- ремонт или содержание дороги, сети инженерного оборудования, подходящей к земельному участку, иному объекту недвижимости или проходящей по участку;
- условие использования земельного участка для прокладки и ремонта коммунальных сетей инженерного оборудования в пределах их ремонтно-строительных (технических) полос;
- условие проведения дренажных работ, создания инженерно - защитных сооружений на земельном участке, условие возведения зданий, строений, сооружений определенной высоты.

Земельный участок, здание, строение и сооружение может быть также обременено другими градостроительными ограничениями, запретами и иными условиями использования, устанавливаемыми в государственных и общественных интересах в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

3.3. Аренда

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 муниципального имущества сосредоточена в руках ограниченного числа фирм и лиц, которые впоследствии «перепродают» более низкие муниципальные ставки арендной платы через субаренду. Однако данных подтверждающих или опровергающих такие утверждения, как правило, не представляется.

Как показали обсуждения с представителями уполномоченных органов МСУ 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. 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, а именно:

- 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-ти лет, аренда со значительными инвестициями со стороны арендатора вдвое превышает этот срок. Необходимо также 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;
- предоставлять муниципальные помещения в аренду через частные брокерские фирмы по комиссионным договорам, что стимулирует рыночное ценообразование;
- 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, выполняющим местные задачи, отнесенные к ведению органов местного самоуправления.

Право аренды с рыночной арендной платой на объекты муниципальной 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 остановки общественного транспорта, автостоянки, свободные незастроенные земельные участки 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 утвержденному местным кенешем перечню 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-ти до 15-ти 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 договор аренды целесообразно заключать в едином пакете с договорами о предоставлении коммунальных услуг. Управление арендуемым имуществом включает 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 поступлением арендных платежей;
- создание мониторинга арендных платежей.

При заключении договоров об аренде или пользовании недвижимым муниципальным имуществом сроком на 1 год и более применяются следующие процедуры.

Орган МСУ публикует объявление о своем намерении принимать заявки на право аренды или пользования недвижимой муниципальной собственностью. Письменное уведомление должно быть размещено 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-ти 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, а также посредством введения данной информации в местный реестр объектов муниципальной собственности на имущество.

Все доходы от предоставления права аренды или пользования муниципальным имуществом, за вычетом комиссионных, оплаты юридических услуг или других расходов, необходимых для совершения сделки, поступают в местный бюджет.

Статья 15 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество», 15 марта 2002 года

Победитель конкурса несет ответственность за регистрацию сделки в государственном регистрационном органе, а также за любые регистрационные расходы. Договор аренды недвижимого имущества на срок 3 года и более подлежит государственной регистрации.

Коммерческий конкурс – это 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.

3.4. Приватизация

Приватизация муниципальной собственности является одним из наиболее важных элементов, обеспечивающих укрепление экономической основы местного самоуправления в условиях рыночной экономики. Статьей 13 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество» определено, 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 – это 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 МСУ 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 МСУ;
- определения формы продажи пакетов акций.

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

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.

3.4.1. 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 30 дней после дня полной оплаты имущества.

3.4.2. 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% 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.

3.4.3. Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения

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

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% 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.

3.4.4. 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).

3.4.5. 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 местным 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.

3.5. Оценка муниципальной недвижимости

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 и села нашей республики устанавливают разные ставки арендной платы индивидуально, в зависимости от масштабов территории и объектов недвижимости. Органы МСУ при установлении ставок арендной платы вправе пригласить независимых оценщиков.

Типовые формы установления органами МСУ ставок месячной арендной платы (здесь приведены формы расчетов арендной платы в городе Бишкек) обосновываются следующим способом.

Для нежилых помещений, зданий и сооружений начальная месячная арендная плата исчисляется как произведение начальной ставки месячной арендной платы за единицу площади (кв. м. в месяц) и размера сдаваемой в аренду площади помещений (кв.м.). Начальная ставка месячной арендной платы устанавливается исполнительным органом МСУ и утверждается представительным органом МСУ.

Для земель общего пользования, включая земельные участки, предназначенные 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 формуле:

$$A = C * k_1 * k_2 * k_3 * k_4,$$

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:

$$A = \text{ПР} * O / K;$$

где:

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

O – 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;

K – 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.

3.5.1. Оценка стоимости прав аренды

В последнее время в некоторых городах Кыргызстана (Бишкек, Балыкчы, Кара-Балта) получает все большее распространение сделки 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

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

Поскольку доход или экономия от заключения договора аренды для арендатора составляет разницу 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. Пилотные проекты, осуществленные при содействии Урбан института Бишкек, показали преимущества предоставления прав аренды на долгосрочную перспективу. Суть проведенных конкурсов заключалась в том, что город формулирует условия - техническое задание по эксплуатационным работам (по составу, объему и качеству работ) предоставления услуг населению. Учитывая, что конкурс представлял интерес для многих физических и юридических лиц, в нем принимали участие несколько претендентов, можно говорить о том, что это направление имеет перспективу для его повсеместного внедрения.

Главным положительным моментом для органа МСУ стало то, что после передачи объекта новому победившему на конкурсе арендатору, город прекращает финансирование городского объекта из местного бюджета.

3.6. Порядок передачи муниципального имущества в залог

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

Органы МСУ вправе закладывать муниципальную собственность на имущество, необходимую для осуществления своих и переданных государственных полномочий. Исполнительные органы МСУ могут использовать в качестве залога иные объекты муниципальной собственности на имущество только с одобрения местного кенеша

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 обязательства. Аналогичные действия могут быть осуществлены и в отношении предприятия по переданному муниципальному имуществу, находящемуся 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 кенешами.

Пример

Многие айыл-окмоту в период проведения 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 согласно законодательству, решение о передаче в залог муниципального имущества принимает только местный кенеш, т.к. он от имени местного сообщества выступает собственником муниципального имущества. Но кредитные учреждения, банки не принимают залог, если право собственности не зарегистрировано в Государственном регистрационном органе, т. е. при оформлении залога требуется от собственника акт о праве собственности. Осенью, собрав урожай, можно рассчитаться с банком.

Закон КР «О финансово-экономических основах МСУ» предоставляет большие возможности для органов МСУ в сфере экономической деятельности и превращения права на недвижимость в капитал, как это делается в большинстве развитых стран мира.

3.7. Создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций

Решение о создании муниципальных предприятий и некоммерческих организаций принимает орган МСУ 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 в том случае, если на территории города или айылного аймака отсутствуют необходимые населению услуги. Другими словами, муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами МСУ для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ.

Органы МСУ вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории и получения прибыли.

Статья 22 Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ», 25.09.2003г.

Помимо этого, органы МСУ вправе делегировать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим организациям, а также акционерным в обществам, 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 МСУ для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ.

В учредительных документах муниципальных предприятий предусматриваются порядок взаимоотношений органа МСУ и муниципального предприятия, право органа МСУ 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 МСУ, становятся ныне первоочередными в деятельности органов МСУ. Также важными для органов МСУ становятся вопросы сколько и каких муниципальных предприятий и организаций должно быть, как и каким образом распределить полномочия между органами МСУ и как их использовать, чтобы они приносили доход.

Пока редко органами МСУ оценивается такой вид деятельности как инвестиция, выгода от которого 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 г. Бишкек, приобретенный в период зарождения муниципальной собственности в республике.

Пример.

Управление муниципальной собственности г. Бишкек, как уполномоченный представитель МСУ города Бишкек:

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

Управление муниципальной собственности входило во все эти организации 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 г. Бишкек. И поступления по итогам работы этих организаций в бюджет города за год были значительными.

Взаимоотношения органа МСУ и учрежденного им муниципального предприятия или акционерного общества законодательством Кыргызской Республики определены следующим образом.

В учредительных документах муниципальных предприятий предусматриваются порядок взаимоотношений органа МСУ и муниципального предприятия, право органа МСУ 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, если орган МСУ 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 МСУ в органы управления акционерного общества производится исполнительным органом МСУ с согласия соответствующего местного кенеша.

Орган МСУ 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.

3.8. Управление акциями акционерных обществ, принадлежащими органам МСУ

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

До 2003 года законодательство Кыргызской Республики не позволяло органам МСУ быть акционерами акционерных обществ. Так, статья 105 Гражданского кодекса КР 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 КР «О хозяйственных товариществах и обществах», учредителями хозяйствующих обществ не могут быть представительные и исполнительные власти органы власти, а ст. 57 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» гласил, что органы МСУ вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности и решать вопросы их реорганизации и ликвидации», по сути является декларативной. Налицо правовая коллизия, в результате которой местному сообществу не предоставлялась законодательством возможность получения дополнительных доходов в виде дивидендов.

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

Государственные предприятия, предоставляющие услуги, оказание которых было передано органам МСУ и/или имущество которых было передано в муниципальную собственность, подлежат преобразованию в муниципальные предприятия либо акционерные общества, одним из учредителей которых является орган МСУ, в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики

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

Пример.

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

При передаче государственных предприятий в муниципальную собственность Правительство КР 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 МСУ, 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 дает возможность органам местного самоуправления использовать в полной мере данные им права собственника.

3.9. Участие населения в процессах управления муниципальной собственностью

Управление муниципальной собственностью осуществляется органами МСУ, что не делает их собственниками муниципального имущества. В соответствии со ст. 2 Закона КР «О местном самоуправлении» право собственника муниципального имущества принадлежит местному сообществу, которое владеет муниципальной собственностью, передавая право распоряжения и пользования ею в части издания нормативных актов исключительно представителю органу МСУ, а в части управления и распоряжения

муниципальным имуществом – исполнительному органу МСУ, который осуществляет это право самостоятельно и в порядке, установленном Уставом местного сообщества.

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, являются своего рода отчетами органов МСУ перед населением. Общественные слушания по муниципальной собственности впервые были проведены в г. Джалал-Абад.

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

Пример.

При проведении общественных слушаний по муниципальной собственности в г. Джалал-Абад в ноябре 2002 года участниками общественных слушаний было рекомендовано с целью координации действий между органами МСУ и местным сообществом по вопросам владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом и обеспечения прозрачности принимаемых решений создать Общественный наблюдательный совет (далее - Совет). Создание Совета соответствует принятым законодательным актам в сфере МСУ и муниципальной собственности. Положение о Совете утверждено на сессии городского кенеша.

В соответствии с Положением, Совет в г. Джалал-Абад создается сроком на 2 года. В состав Совета могут входить представители территориальных общественных организаций, НПО, кондоминиумов, бизнес-структур и жители. Организацию деятельности Совета осуществляет председатель, избираемый из состава Совета членами Совета. Совет созывается председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Председатель Совета может направить приглашение принять участие в работе Совета руководителям уполномоченных органов по управлению муниципальным имуществом либо муниципальных предприятий или муниципальных учреждений.

Совет рассматривает и принимает участие в принятии решения местным кенешем по следующим вопросам:

- определение Стратегии (Концепции) развития муниципальной собственности города;
- рассмотрение бизнес-планов и планов перспективного развития, представленных руководителями муниципальных предприятий и учреждений;
- контроль за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений, которые используют в своей деятельности муниципальное имущество;
- установление цен и тарифов на продукцию, работы и услуги муниципального предприятия, являющегося монополистом на местном рынке;
- работа в составе городской комиссии по проверке муниципальных предприятий и учреждений, организуемых органом МСУ.
- участие в составе аттестационной комиссии при аттестации руководителей муниципальных предприятий и учреждений.
- утверждение реестра объектов муниципального имущества, а также включение и

исключение из реестра объектов муниципальной собственности;

Представители Совета принимают участие в работах комиссий по вопросам:

- передачи муниципального имущества в аренду и субаренду;
- передачи муниципального имущества в залог или ипотеку;
- передачи муниципального имущества во временное владение или пользование;
- отчуждения муниципального имущества в собственность юридических или физических лиц;
- списания муниципального имущества;
- создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;
- приобретения имущества и объектов в муниципальную собственность.

Решения Совета носят для органа МСУ рекомендательный характер, который в соответствии с этими решениями в двухнедельный срок издает соответствующие распорядительные акты.

В случае, если руководители органов МСУ не согласны с решением Совета, они обязаны в месячный срок проинформировать об этом местный кеңеш в форме мотивированного заключения.

Вопросы для самопроверки

1. Каким образом осуществляется управление активами на портфельной основе?
2. Какие существуют методы управления муниципальной собственностью?
3. Назовите инструменты хозяйственной политики, которые можно применить в управлении муниципальным имуществом.
4. Какие полномочия включает в себя право собственности на муниципальное имущество?
5. Дайте определение понятий «право владения муниципальным имуществом», «право пользования муниципальным имуществом» и «право распоряжения муниципальным имуществом»?
6. В каких формах реализуются права собственника в отношении муниципального имущества?
7. В каких организационно-правовых формах осуществляют органы МСЧУ свои функции и полномочия?
8. Дайте определения понятий «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:
 - а) для нежилых помещений, зданий и сооружений и
 - б) для земель общего пользования?
15. Назовите методы приватизации объектов муниципальной собственности и дайте их определения?
16. Каков порядок передачи муниципального имущества в залог?
17. Как осуществляется управление акциями акционерных обществ, принадлежащими органам местного самоуправления?
18. Каким образом население участвует в процессах управления муниципальной собственностью?

Раздел 4. Муниципальное хозяйство, земля, пастбища - как ресурсы для развития

Экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность МСУ, служат удовлетворению жизненных потребностей населения городских и сельских органов МСУ, создают условия его жизнедеятельности.

Оказание жилищно-коммунальных услуг населению, в соответствии со ст.18 Закона КР «О местном самоуправлении», относится к исключительной компетенции органов МСУ.

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 оказания доступных и качественных услуг населению. 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 данных услуг на органы местного самоуправления.

Помимо этого, в связи с реорганизацией структуры Правительства КР 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 МСУ и на их баланс стали передаваться объекты жилищного и водопроводно-канализационного хозяйства, объекты благоустройства.

Однако не все руководители органов МСУ изъявили желание иметь их 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, высокой задолженности потребителей, плохого технического состояния инженерных коммуникаций.

4.1. Обеспечение чистой питьевой водой

В числе вопросов местного значения, которые должны решать органы МСУ, **функции обеспечения населения чистой питьевой водой** являются по своей сути основополагающими.

Закон «О питьевой воде» от 25 марта 1999 года №33 устанавливают ответственность за водоснабжение на различные уполномоченные органы. Правительство КР 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 КР** 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 МСУ и государственного предприятия «**Кыргызжилкоммунсоюз**» (далее – Кыргызжилкоммунсоюз) до сих пор не разделены.

Значительное количество объектов водоснабжения находятся на балансе органов МСУ, однако отдельные водопроводные хозяйства числились на балансе Кыргызжилкоммунсоюза. К их ведению относились более 30-ти предприятий

водопроводно-канализационного хозяйства, функционировали 124 водозабора, из которых 101 подземных, 231 артезианская скважина и 23 открытых с общей производственной мощностью более 720 тыс. кубометров воды в сутки. Протяженность водопроводной сети составили около 3.5 тыс. километров, на которых установлено 2.5 тыс. водопроводных колонок. Очистка сточных вод производится на 15 канализационных очистных сооружениях общей пропускной способностью 285 тыс. кубометров в сутки. Протяженность канализационных сетей составила 832 километров.

Закон КР «О питьевой воде» предусматривает компетенцию органов МСУ в усеченном виде, так как аналогичные действия отнесены и к компетенции местных государственных органов власти. Ясно, что возникает вопрос о разграничении этих полномочий.

Согласно Закону КР «О питьевой воде» питьевая вода является основой жизнедеятельности 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 этом Законе КР «О питьевой воде» также предусмотрено, 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 финансовых средств принимаются государственными органами управления Кыргызской Республики или по согласованию с ними руководителями местных государственных администраций. 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.

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, связанной с поставкой воды, развитие инфраструктуры. В других странах введена частичная оплата за водопользование, часть расходов покрывается с республиканского или местного бюджета.

В Кыргызской Республике водопользование является платным и в республиканском или местном бюджете, как правило, 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 вынуждено брать значительные финансовые средства с международных доноров для реабилитации и развития систем водоснабжения (программа «Таза-Суу»), с тем, чтобы в дальнейшем она содержалась за счет средств водопользователей. Однако существующие тарифы за пользование питьевой водой не покрывают полностью расходов на бесперебойное обеспечение населения. Повышение тарифов за пользование водой до уровня себестоимости могло бы решить проблемы, однако низкая платежеспособность населения приведет к еще большей задолженности по коммунальным услугам.

Таким образом, 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. Следует разработать систему предоставления помощи малоимущим гражданам в покрытии части расходов на коммунальные услуги путем предоставления специализированных субсидий.

Примером может служить г. Бишкек. В столице с 1997 года существует Центр жилищных субсидий, который оказывает помощь малоимущему населению в предоставлении льгот по оплате коммунальных услуг. 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.

4.2. Управление муниципальными землями.

Земля, как часть природы, составляет основу для развития МСУ, обеспечивая его необходимыми ресурсами и создавая пространственный базис для социальной и экономической деятельности. Как объект собственности, земля вместе с рабочей силой, капиталом и предпринимательством становится товаром, относительно которого формируется целый ряд имущественных отношений.

Наличие земли дает возможность органам МСУ, наряду с методами управления развитием территории, реализовать свои регулятивные полномочия на основе создания экономических предпосылок и стимулов рационального использования земель.

Вместе с тем, операции с земельной недвижимостью во многих республиках постсоветского пространства стали наиболее проблемными вопросами. Это связано, прежде всего, с длительным периодом отрицания сущности земли как недвижимого имущества и частной собственности на землю. Кыргызстан стал исключением, так как республика одной из числа республик бывшего СССР в 1999 году провозгласила частную собственность на землю, в результате чего земельные реформы в республике приобрели необратимый характер. Земля как объект недвижимости проявляется только в том случае, когда определен конкретный земельный массив или участок.

Земельная реформа, которая была проведена в Кыргызстане в 90-х годах прошлого столетия, коренным образом изменила ситуацию с землей - ушла в прошлое исключительная собственность государства на землю, появились различные формы собственности, в том числе муниципальная, земля становится объектом гражданско-правовых сделок, земельные споры рассматриваются в судах.

Право муниципальной собственности на землю закреплено в Конституции КР. Предоставленные полномочия в области земельных отношений позволяют органам МСУ планировать использование земли, проведение работ по землеустройству, оформление прав собственности на землю, участвуют в осуществлении контроля, а так же взимать 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,

определение дифференцированного норматива платы за территорию в зависимости от рыночной стоимости земли, проведение оценки муниципальных земель, развитие рынка. Поэтому формирование земельных отношений должно строиться на понимании всех концепций, что позволит создать основу и базовые знания для эффективного управления земельными ресурсами.

В рыночных процессах земля участвует в самых разнообразных качествах: и как часть активов органов МСУ, 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 нередко проходит 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.

По состоянию на 1 января 2010 года всего по республике земли сельскохозяйственного назначения составляют 5684,5 тыс. га, в том числе:

- пашни – 1203, 2 тыс. га, из них орошаемой пашни – 792,5 тыс. га;
- фонд перераспределения сельхозугодий – 271,1 тыс. га;
- из них орошаемой пашни – 131,7 тыс. га;
- пашни – 9068, 7 тыс. га.

Земельные ресурсы составляют основное ядро экономической и финансовой базы органов местного самоуправления.

Большинство органов МСУ в Кыргызстане пока не имеют четкой стратегии по управлению муниципальными землями, действуя в отношении этих объектов по принципу особого случая. Однако отметим, что в последние годы начали предприниматься инициативы по разработке стратегии в сфере управления муниципальной недвижимостью, и использование в них муниципальной земли отражается достаточно полно.

Ряд факторов свидетельствует о том, что земельная проблема в городах и селах во многом связана со скоплением в центральной части населенного пункта ценных земельных участков с несоответствующими видами пользования. В первую очередь к такому несоответствию относятся полуразрушенные нежилые помещения, 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 и селах потребует более плотной застройки центральных районов населенного пункта, 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 следующие цели:

- сформировать полный реестр муниципальной недвижимости, содержащий количественные, стоимостные, технические и правовые характеристики и включающий земельные участки;
- четко разграничить и скоординировать полномочия 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 каких правах должны предоставляться земельные участки (к примеру, 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.

4.2.1. 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 заявление 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.

4.2.2. Назревшая необходимость реформирования системы платежей за землю.

К одному из приоритетных направлений относится также реформирование системы платежей за землю, 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;
- 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.

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

Политика органов МСУ 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 муниципальных земель, упорядочить схемы зонирования населенных пунктов, 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.

4.2.3. Земельный фонд Кыргызской Республики

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 аильного округа, поселка, города являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности.

Статья 4 Земельного Кодекса КР от 2 июня 1999 года N 45

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

- в границах айильного кенешей - исполнительный орган айильного кенеша;
- в границах городов - местные государственные администрации и органы МСУ.

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 и сел для обеспечения их развития могут дополнительно безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, например, постановлением Правительства КР в 2002 году г. Джалал-Абад в муниципальную собственность 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 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:

- решения о передачи объекта или об отводе земельных участков под объекты муниципальной собственности;
- решения органов МСУ о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование, за исключением земель, занятых объектами государственной собственности и необходимых для их обслуживания;
- решение о предоставлении органами МСУ земли в аренду юридическим и физическим лицам, кроме земельных участков, на которых размещены объекты государственной собственности;
- решение органов МСУ о предоставлении земельных участков в срочное пользование;
- решения о предоставлении органами МСУ 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 КР. Споры, возникающие в связи с отнесением земельных участков к объектам права муниципальной собственности на землю, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

Органы МСУ 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.

Земельные ресурсы составляют основное ядро экономической и финансовой базы органов местного самоуправления. Органы МСУ осуществляют управление и распоряжение землями в границах населенных пунктов, а также землями Фонда сельскохозяйственных угодий и пастбищами.

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

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

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 КР.

Статья 8 Земельного Кодекса КР от 2 июня 1999 г.

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 КР.

Пример.

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).

К примеру, 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.

4.4. 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.

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 это 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 в том случае, если 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 видим, методы, используемые при оценке земли многообразны. Нами приведены лишь те, которые чаще всего используются на практике, и которые представляют общие понятия и интерес для муниципальных служащих в оценке муниципальной земли.

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

4.5. Управление землями Государственного фонда сельхозугодий

Земли Государственного фонда сельхозугодий созданы с целью формирования государственного резерва сельскохозяйственных земель для решения задач в ходе земельной реформы.

Земли Государственного Фонда сельхозугодий - это земельные участки, сформированные из сельскохозяйственных угодий, за исключением пастбищ.

Земли Фонда, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики» от 11 января 2001 года, используются для:

1. передачи в аренду сельскохозяйственным производителям;
2. расширения территории сельских населенных пунктов в соответствии с генеральными планами их развития;
3. создания и функционирования семеноводческих и, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений, а также организации специальных сельскохозяйственных предприятий по выращиванию сельскохозяйственных культур согласно решению Правительства КР;

4. предоставления земельных участков гражданам, работающим и проживающим за пределами данного хозяйства, приехавшими на постоянное жительство до 1 июля 1996 года, в размере среднехозяйственной земельной доли;
5. других целей, предусмотренных решениями Правительства КР.

Началом формирования фонда земель стало формирование Специального земельного фонда местных советов народных депутатов Указом Президента КР «О мерах по проведению земельной реформы в Республике Кыргызстан» от 15 февраля 1991 года № УП-93 за счет неиспользуемых и нерационально используемых по целевому назначению 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 КР было утверждено Положение «О национальном земельном фонде Республики Кыргызстан, порядке его формирования, распределения и использования». Формирование Национального земельного фонда 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 сельскохозяйственных угодий 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 фонда.

3 ноября 1995 года Указом Президента КР земли Национального земельного фонда были переданы Министерству сельского хозяйства КР.

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

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

Определение размера и порядка формирования земель Фонда осталось в компетенции Правительства КР, а управление и распоряжение землями Фонда стали осуществлять исполнительные органы МСУ айылного кенеша по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

Управление и распоряжение землями Фонда производятся в соответствии с Земельным кодексом КР исполнительным органом МСУ по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд. Условия и порядок предоставления в аренду земель Фонда, в том числе определение предельной платы, устанавливаются местными кенешами.

Сроки аренды земель Фонда составляют срок от 5 до 7 лет – краткосрочная аренда, на срок до 10 лет – среднесрочная аренда, и на срок до 50 лет – долгосрочная аренда. Земельные участки орошаемой пашни и земли, определенные для расширения земель населенных пунктов, предоставляются только в краткосрочную аренду на срок от 5 до 7 лет.

В целях предоставления земель Фонда сельским товаропроизводителям, айыл окмоту формирует Земельную комиссию в количестве не менее 7 человек, в состав которой входят не менее 3 депутатов айылных кенешей. Глава айыл окмоту входит в состав комиссии по должности. В состав комиссии также могут быть включены айыл башчысы, представители местных сообществ и общественных организаций. Состав и регламент работы комиссии утверждается местным кенешем.

Земли Фонда предоставляются в **аренду через торги и посредством прямого предоставления**. Торги проводятся в форме аукциона или конкурса при обязательном условии эффективного использования земель и соблюдения всех агротехнических требований.

Земли Фонда, требующие инвестиций для улучшения, подлежат предоставлению **через конкурс**. Конкурс является методом предоставления земель Фонда в аренду, при котором арендатор принимает на себя определенные обязательства, установленные условиями конкурса.

Субъектами предоставления земель Фонда в аренду вне торгов посредством прямого предоставления могут быть:

- малообеспеченные семьи и граждане, проживающие на территории данного айылного аймака;
- лица, желающие взять в аренду не востребованные земли Фонда;
- государственные племенные хозяйства, семеноводческие хозяйства, опытно-селекционные и экспериментальные хозяйства, в размерах, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики;
- социально-ориентированные субъекты.

Компетенция исполнительного органа МСУ в сфере регулирования земельных отношений. Ведению исполнительного органа айылного кенеша на землях в границах айылного кенеша 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 сельскохозяйственных угодий производятся исполнительным органом айылного кенеша по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

Отвод земельного участка для застройки в границах сельского населенного пункта 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.

4.5. Пастбища как ресурс для развития

Пастбища относятся к виду сельскохозяйственных угодий, покрытых травянистой растительностью, используемых в виде подножного корма для выпаса скота и в иных целях, отраженных в земельно-учетных данных.

Пастбища являются одним из важнейших природных ресурсов Кыргызской Республики, от состояния которых зависит развитие не только животноводства Кыргызской Республики, но и сельского хозяйства в целом, поскольку площади пастбищ преобладают в сравнении с пахотными землями.

Пастбища находятся исключительно в государственной собственности, и передача пастбищ в субаренду запрещается.

Имеющиеся ресурсы пастбищ и система управления пастбищами позволяет использовать пастбищные ресурсы как хороший источник финансирования деятельности местных сообществ и местного самоуправления.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики органам МСУ отводится важная роль в управлении использованием пастбищных земель.

В соответствии со статьей 4 Закона КР «О пастбищах» органам МСУ передаются «ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения». В качестве пастбищепользователей могут выступать физические и юридические лица Кыргызской Республики, имеющие право использования пастбищ, а документом, удостоверяющим право на доступ к пастбищам - пастбищный билет.

Орган МСУ в соответствии с законом «О пастбищах», вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей. Эта норма является обязательной.

Органы МСУ не наделены полномочиями самостоятельно предоставлять, без объединения пастбищепользователей, пастбищные земли в пользование пастбищепользователям, поскольку управление и использование пастбищных земель возможно только через деятельность объединения пастбищепользователей. Помимо этого, предоставление на арендной основе пастбищных земель запрещено законодательством.

Процесс деятельности объединения пастбищепользователей по управлению и использованию пастбищ также предусматривает непосредственное участие в нем органов местного самоуправления.

Так, например, разработанные жайыт комитетами Планы сообщества по управлению и использованию пастбищ подлежит утверждению представительным органом местного самоуправления, вследствие чего они приобретают законную силу.

Плата за пользование пастбищами ежегодно согласуется жайыт комитетом с представительным органом местного самоуправления и указывается в ежегодном плане использования пастбищ.

Статья 11 Закона КР «О пастбищах» от 26 января 2009 года

При этом представительным органом МСУ должны быть определены часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю жайыт комитета, которая направляется на его содержание, улучшение и развитие пастбищ и пастбищной инфраструктуры. Другая часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю МСУ, направляется в местный бюджет.

Размер платы за право пользования пастбищными угодьями определяется в соответствии с «Типовым Положением о порядке установления платы за использование пастбищ», утвержденный постановлением Правительства КР от 19 июня 2009 года №386 и устанавливается ежегодно для каждой пастбищной системы не ниже налоговой базовой ставки с учетом оптимальной нагрузки и включается в ежегодные планы использования пастбищ.

В случае расположения на территории пастбищных земель МСУ полезных ископаемых (мелких месторождений общераспространенных полезных ископаемых), то в соответствии с Законом КР «О недрах» органы МСУ могут осуществлять выдачу земельных отводов под недропользование физическим и юридическим лицам после предоставления им уполномоченным государственным органом по недропользованию прав пользования недрами (лицензии) в границах и сроках, определенных в лицензии и лицензионном соглашении.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите компетенции государственных органов в обеспечении населения питьевой водой в соответствии с Законом КР «О питьевой воде»
2. В каких случаях земля проявляется как объект недвижимости
3. Что включает в себя разработка стратегического плана управления земельными ресурсами
4. На какие категории подразделяется Земельный фонд Кыргызской Республики
5. Назовите основные виды сделок в отношении муниципальных земель
6. Какие подходы применяются при оценке земель
7. Для каких целей были созданы земли Государственного фонда сельхозугодий
8. Могут ли органы местного самоуправления самостоятельно предоставлять пастбищные земли в пользование пастбищепользователям

Раздел 5. Государственная регистрация права муниципальной собственности.

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

В соответствии со статьями 7, 24, 25 Гражданского кодекса КР и Закона КР «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, 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 недвижимое имущество, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке либо путем совершения надписи на документе, представленном для регистрации.

Юридическое закрепление прав муниципальной собственности государственной регистрацией производится в целях обеспечения бесспорности прав муниципальной собственности на имущество и совершении сделок с ним. Органы МСУ 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 МСУ, 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,

– аренду 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 КР показывает, что государственная регистрация не гарантирует органам МСУ действительные права собственности. Право собственности может быть оспорено только в судебном порядке. На практике органы МСУ 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 КР, постановления Правительства КР, утверждающие и закрепляющие право на имущество, передаваемое из государственной собственности в муниципальную, 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 Государственного регистра КР по вопросу регистрации прав муниципальной собственности на недвижимое имущество органы МСУ 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 МСУ.

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

Если детский сад или лечебное учреждение были переданы постановлением Правительства КР в муниципальную собственность органу МСУ, то при регистрации в качестве собственника указывается орган МСУ. 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. Что вы понимаете под государственной регистрацией прав на недвижимое имущество
2. В каких целях проводится юридическое закрепление прав муниципальной собственности
3. Назовите объекты и субъекты государственной регистрации
4. Какие права включаются при регистрации недвижимости
5. Назовите виды государственной регистрации объектов недвижимости

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

Загадка капитала.

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

Главное, что непонятно, это почему в прошлом тот сектор общества, который я не колеблясь назвал бы капиталистическим, был как бы намертво изолирован от всего остального? Почему ему не хватило энергии, чтобы расшириться и подчинить себе общество в целом? ...[Как получилось], что в свое время заметное накопление капитала происходило только в определенных секторах, не затрагивая все рыночное хозяйство своего времени?

—Фернан Бродель. «Колеса коммерции».

Время величайшего триумфа капитализма оказывается временем его кризиса. С падением Берлинской стены окончились 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 собираются презреть 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 ускользать 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 Мендель⁷ 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 а 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 скваттеры⁸ 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 Кольбера¹⁰ — отправило 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.

* * *

Парадокс ясный, но тревожащий: капитал, самый значимый компонент экономического процветания Запада, оказался полностью лишенным внимания историков. И это пренебрежение породило тайну, а точнее — пять загадок капитала.

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 скопило 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 загипнотизированы 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. Решению каждой из пяти загадок посвящена отдельная глава этой книги. 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 бесстрастным изучением капитала.

Приложение 2

Утверждаю
Председатель (территориального органа
Государственного комитета КР по управлению
государственным имуществом и
привлечению прямых инвестиции)

«__» _____ 20__ г.

АКТ приема-передачи основных и оборотных средств

по _____ «__» _____ 20__ г.

(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) (ФИО)

Члены комиссии: _____
(подпись) (ФИО)

Имущественный _____
(подпись) (ФИО)
комплекс (название объекта)

Сдал: _____

Приложение 3

Утвержден
постановлением местного кенеша

от « _____ 20 г. № _____

Типовые формы учета муниципального имущества.

Журнал регистрации объектов муниципальной собственности

№	Дата внесе ния в реестр	Код объек тов	Наименование объекта	Адрес	Передача в муниципальную собственность		Примечание
					дата	Основание	
1	2	3	4	5	6	7	8

Подпись руководителя _____

Подпись главного бухгалтера _____

Приложение 4

Утвержден
постановлением местного кенеша
«_____» _____ 20 г. № _____

**Регистрационная форма
субъекта коммунальной (муниципальной) собственности
«_____» _____ 20 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 _____

(Фамилия, имя, отчество)

Главный бухгалтер _____

(Фамилия, имя, отчество)

Отделение банка _____

Приложение 5

Утвержден
решением местного кенеша

от _____ № _____

П А С П О Р Т О Б Ъ Е К Т А (здание и сооружения)

«_____» _____ 20__ г.

Код объекта _____ Наименование объекта _____

Дата регистрации объекта в реестре _____ Адрес _____

Сведения о приобретении объекта

Дата передачи в муниципальную 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 прилегающего земельного участка (кв.м.) _____

На чьем балансе

Наименование организации _____

Код _____

ИНН _____

Государственная регистрация:

Дата регистрации в Госреестре _____

Кадастровый номер _____

**Детальное описание объекта
(здание и сооружения)**

№	Наименование здания, сооружения	Инвентарный №	Тип здания, сооружения	Этажность	Характеристика конструкции	Год ввода в эксплуатацию	Вид использования	Общ. площ. (кв.м)
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Мощность			Техническое состояние	Примечание
Расчетная	Фактическая	Единица измерения		
10	11	12	13	14

Подпись руководителя _____

Подпись главного бухгалтера _____

от _____ 20 __ г. № _____

П А С П О Р Т О Б Ъ Е К Т А
объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства

« ____ » _____ 20 __ 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 (87В.м.) _____ или Протяженность (км) _____

Площадь прилегающего земельного участка (87В.м.) _____

На чьем балансе

Наименование организации _____

Код _____

ИНН _____

Государственная регистрация:

Кадастровый № _____

Дата регистрации в Госреестре _____

**Детальное описание объекта
объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства**

№	Наименование здания, сооружения	Инвентарный №	Год ввода в эксплуатацию	Характеристика конструкции	Вид использования	Общ. площадь (кв.м)
1	2	3	4	5	6	7

Протяженность (км)	Мощность			Тех. состояние	Примечание
	Расчетн	Фактический	Единица измерения		
8	9	10	11	12	13

Подпись руководителя _____

Подпись главного бухгалтера _____

Типовое Положение о ведении учета и форм Реестра объектов утверждено Постановлением Правительства №608 от 10 октября 2001 года. Формы Реестров приводятся в Приложениях 7-10.

Приложение 7

Утвержден
постановлением местного кенеша

Реестр объектов и имущества муниципальной собственности здания и сооружения

Реестр			Госрегистр		№	Наименование объекта	Адрес	Год ввода экспл.	Общая площадь (кв.м)
Код	Дата передачи	Дата регистра	Кадастровый №	Дата регистра					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Ежегодный износ в %	Стоимость			Мощность		Пользователь	Вид пользования
	Фактическая	Балансовая	Рыночная	Расчетная	Факт		
11	12	13	14	15	16	17	18

Приложение 8
 Утвержден
 постановлением местного кенеша

Реестр объектов и имущества муниципальной собственности
 объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства

Реестр			Госрегистр		№	Наименование объекта	Адрес	Год ввода экспл.	Общая площадь (протяженность)
Код	Дата передачи	Дата регистра	Кадастровый №	Дата регистра					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Ежегодный износ в %	Стоимость			Мощность		Пользователь	Вид пользования
	Фактическая	Балансовая	Рыночная	Расчетная	Факт		
11	12	13	14	15	16	17	18

Приложение 9
 Утвержден
 постановлением местного кенеша

**Реестр объектов и имущества муниципальной собственности
 транспортные средства**

Реестр			Регис тр. № ГАИ	Наименование, модель	Двига -тель №	Шасси №	Кузов №	№ госрегистра ции
Код объек та	Дата пере дачи	Дата регист рации						
1		2	3	4	5	6	7	8

Стоимость			Ежегод . износ в %	Год выпус ка	Про бег	Техничес кое состояние	Пользователь
Фак тиче ская	Бала нсов ая	Рыно чная					
9	10	11	12	13	14	15	16

**Реестр объектов и имущества коммунальной собственности
 незавершенное строительство**

Реестр			Кадастро- стро- -вый №	Наименование объекта	Год начала строи- тельства	Проектная площадь	Площадь земельного участка
Код объекта	Дата пере- дачи	Дата реги- стра- ции					
1		2	3	4	5	6	7

Стоимость					Год вып уска	Про бег	Техн. сост- ояние	Пользова тель
Сметн ая	Фак тиче ская	Бала нсов ая	Рыно чная	Ежегод износ в %				
8	9	10	11	12	13	14	15	16

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”
6. Закон “О муниципальной собственности на имущество”
7. Закон “О финансово-экономических основах местного самоуправления”
8. Карашев А.А., Тарбинский О.С., Развитие местного самоуправления в Кыргызстане Бишкек, 2002 год.
9. Драпиковский А.И, Иванова И Оценка земельных участков. Бишкек 2003.
10. Т Морозова, Муниципальный менеджмент, Москва 1997 год
11. Эрнандо де Сото. Загадка капитала, Москва, 2002 год
12. Б. Асанакун, Г. Бекбасарова. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. Учебное пособие. Академия управления при Президенте Кыргызской Республики, Бишкек 2007 год
13. Виноградов Д. В., Дерябин С. Ю. Экономика недвижимости: учебное пособие / Д.В. Виноградов, изд-во Владимирского гос.ун-та, 2011.
14. Материалы для курсов повышения квалификации муниципальных служащих. Программа для экономистов сельских управ. Академия управления при Президенте Кыргызской Республики, Бишкек 2004 год.