

Кадыр уулу Алмазбек

**КОММУНАЛДЫК МҮЛКТҮ БАШКАРУУ СИСТЕМАСЫНЫН
ӨЗГӨЧӨЛҮГҮ**

Кадыр уулу Алмазбек

**ОСОБЕННОСТЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ**

Kadyr uulu Almazbek

**THE PECULIARITY OF THE MUNICIPAL PROPERTY
MANAGEMENT SYSTEM**

УДК: 33:311(545.2) (04)

Азыркы шартта, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары калыптандыруу жана жарандык коомду өнүктүрүүдө маанилүү ролду ойноп жатканда, анын натыйжалуулугун жогорулатуу үчүн негизги шарт катары шаардык башкаруунун заманбап технологияларды киргизүү зарылдыгы жөнүндө суроо пайда болот. Макалада ар кандай илимий көз карашы боюнча "коммуналдык менчикти башкаруу" түшүнүгүн талкууланат. Ошондой эле, жазуучу системасынын маанисин ачып берет жана анын натыйжалуу иштеши үчүн шарттарды көрсөтөт. Мындан тышкары, мыйзам үстөмдүгү иштеши үчүн базалык шарттарды жана критерийлерди белгилейт. Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинин натыйжалуулугун жогорулатуу үчүн бир чечүү жолун сунуш кылат.

Негизги сөздөр: мамлекеттик менчик, коммуналдык менчик, коммуналдык менчикти башкаруу, шаардык башкаруу органдары.

В современных условиях, когда органы местного самоуправления играют важную роль в становлении и развитии гражданского общества, встает вопрос о необходимости внедрения современных технологий муниципального управления как основного условия повышения его эффективности. В статье рассматривается понятие «управление муниципальной собственностью» с позиций разных исследователей. Также автор раскрывает сущность данной системы и обозначает условия ее эффективного функционирования. Помимо этого, сформулированы основные условия и критерии функционирования правового государства. Предлагается решение проблемы повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: государственная собственность, муниципальная собственность, управление муниципальной собственностью, муниципальные органы власти.

In modern conditions, when local governments play an important role in the formation and development of civil society, there is a question about the necessity of introduction of modern technologies of municipal management as a basic condition for increasing its effectiveness. The article discusses the concept of "management of municipal property" from the standpoint of different researchers. The author also reveals the essence of the system and indicates the conditions for its effective functioning. In addition, it sets out the basic conditions and criteria for the functioning of the rule of law. It is proposed to solve the problem of increase of efficiency of activity of local self-government.

Key words: state ownership, municipal ownership, management of municipal property, municipal authorities.

Муниципальная собственность является экономической основой самостоятельности местного самоуправления как органа публичной власти, обеспечивает управляемость соответствующей территорией как единым целым. В основу данного определения закладывается и правовая база, которая разграничивает государственную власть и местное самоуправление. Так, Конституции КР гласит, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [9].

Органы местной власти являются представителем интересов населения, проживающего на соответствующей территории муниципального образования. Муниципальные органы власти решают следующие задачи в этой области:

- 1) обеспечение наиболее полного учета интересов местного населения;
- 2) обеспечение приоритетности данных интересов по сравнению с интересами государства в целом;
- 3) ограничение вмешательства вышестоящих уровней государственной власти в процесс деятельности местного самоуправления по вопросам управления муниципальной собственностью.

Собственником муниципального имущества является муниципальное образование как юридическое лицо и субъект гражданского права. От его имени функции собственника исполняют представительные и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные на то Уставом муниципального образования и другими нормативно-правовыми актами [1].

Главной особенностью системы управления муниципальной собственностью является то, что в условиях рыночной экономики органы местной власти играют двойственную роль: с одной стороны, они способствуют формированию эффективной рыночной среды с помощью издания различных нормативных актов, с другой – обеспечивают выполнение хозяйственных функций, являясь полноправным участником рыночных отношений. Выступая собственником имущественного комплекса муниципального образования, местные органы власти посредством комитетов и департаментов осуществляют выполнение соответствующих функций по управ-

лению данным имуществом, опираясь на требования, предъявляемые общественным характером этого имущества: во-первых, реализация с помощью конкурса объектов собственности; во-вторых, передача государственного и муниципального имущества во временное управление коммерческим организациям [8].

Рассмотрим и проанализируем подходы различных авторов к трактовке понятия «управление муниципальной собственностью».

Е.Г. Шаломенцева определяет этот термин таким образом: управление муниципальной собственностью представляет собой деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях максимального обеспечения социально значимыми услугами населения муниципального образования и осуществляется в форме принятия нормативно-правовых актов, организации их осуществления и контроля за их исполнением [19. С. 25].

А.В. Руднев управление муниципальной собственностью понимает как управленческую деятельность в интересах местного сообщества, связанную с установлением правил, условий использования муниципального имущества с учетом общественных ценностей и достижения целей управления [16. С. 330].

И.А. Острина дает свою трактовку: управление муниципальной собственностью – совокупность эффективных действий собственника или управляющего, направленных на сохранение основных качеств объекта собственности или ее приращение [13. С. 55].

Дж.М. Розенберг предлагает другой подход к пониманию данной категории, который включает управление эксплуатацией недвижимостью, управление сохранностью и воспроизводством муниципальной собственности, контроль и учет недвижимости, правовое обеспечение и регулирование прав собственности на объекты муниципальной собственности [15].

В.В. Данилкин трактует управление муниципальной собственностью как совокупность эффективных действий органов местного самоуправления, обеспечивающих условия реализации всех отношений собственности, сохранение и приращение ее объектов, управление экономическими, экологическими и социальными интересами населения муниципального образования посредством создания муниципальных общественных благ [6. С. 45].

Автор данной статьи под управлением муниципальной собственностью понимает деятельность, направленную на формирование эффективных управленческих решений в отношении объектов муниципальной собственности и субъектов их пользования в целях удовлетворения экономических, социальных и экологических интересов населения соответствующего муниципального образования.

В отличие от существующих определение, данное автором, позволяет выделять управление как основное условие эффективного функционирования муниципального имущественного комплекса; определяет управление муниципальной собственностью как целенаправленный процесс; обозначает главную цель управления собственностью муниципального образования как удовлетворение интересов населения в необходимых им экономических, социальных и прочих благах, что обуславливает поступательное развитие соответствующего муниципального образования и является залогом успешного развития в целом.

Считаем целесообразным раскрыть сущность системы управления муниципальной собственностью, а также обозначить условия эффективного функционирования данной системы.

Существует два подхода к определению системы управления – в узком и широком смысле. В первом случае система управления отождествляется с управляющей системой. Применительно к муниципальным образованиям в зависимости от уровня иерархии, сферы деятельности, организационно-правовой формы это может быть местная администрация, совет директоров, совет учредителей или другой орган. Во втором случае система управления рассматривается как совокупность управляющей и управляемой систем с присущими им взаимосвязями.

Считаем, что системе управления муниципальной собственностью присущи все признаки сложных систем, в том числе перечисленные в составленной автором таблице [см. ниже].

По мнению автора, одна из главных особенностей системы управления муниципальной собственностью – открытость данной системы, которая характеризуется достаточно частым и интенсивным взаимодействием с населением.

Кроме того, это система с обратной связью, так как система местного самоуправления является выборной и любые решения, принимаемые местной властью, носят политический характер.

Ключевыми условиями и критериями функционирования правового государства являются следующие: осуществление прав населения на получение достоверной и объективной информации из всех возможных источников (телевидение, радио, газеты, Интернет и пр.); доступ граждан вне зависимости от их материального и социального положения к информации, имеющей важное общественное значение; информационная открытость и публичность деятельности властных структур [2].

Активное и деятельное участие населения в повседневной жизни муниципального образования обеспечивается реализацией прав граждан на получение информации. Важнейшим условием нормального функционирования современных отношений между гражданами и властными структурами является информационная открытость и публичность работы органов власти, за счет чего обеспечивается экономическая эффективность предпринимательской дея-

тельности. Также информационная открытость органов власти способствует борьбе с коррупцией во властных структурах как одной из главных сдерживающих сил нормального и цивилизованного развития современного общества [3. С 21].

В целом же данная система, по мнению автора, представляет собой достаточно сложную структуру, поэтому проведение ее анализа не всегда представляется возможным. В этом случае прибегают к декомпозиции – разделению системы на части – и исследуют отдельно каждую часть. В частности, выделяют объект и субъект управления, концепцию управления, которая включает цели, задачи, принципы, подходы к управлению и методы управления.

Признаки системы управления

Признак	Расшифровка
1. Иерархичность	Содержит несколько этапов и способов достижения целей соответствующих уровней, что порождает внутриуровневые и межуровневые конфликты.
2. Физическая неоднородность и большое число элементов.	Включает хозяйственно-экономические и социальные элементы, а также правила и алгоритмы их взаимодействия в различных ситуациях.
3. Связи между элементами системы сильнее связей между элементами системы и среды.	Связи между элементами и власть в системе могут быть формальными (основанными на законодательстве, договорных отношениях и пр.) и неформальными (основанными на личной власти, моральной ответственности и доверии).
4. Синергичность	Свойство отдельных элементов нельзя свести к свойствам системы в целом.
5. Многофункциональность	Способность к реализации множества функций на заданной структуре, что проявляется в свойствах гибкости и адаптации.
6. Надежность	Способность реализовывать заданные функции в течение определенного периода с заданными параметрами качества
7. Безопасность	Способность не наносить недопустимые воздействия техническим объектам, персоналу, окружающей среде при своем функционировании
8. Устойчивость	Способность возвращаться в исходное состояние после некоторых возмущающих воздействий (острых внешних, экономических или социальных конфликтов)
9. Уязвимость	Способность получать повреждения при воздействии внешних или внутренних поражающих факторов

Объектом системы управления муниципальной собственностью является муниципальная собственность, расположенная на территории муниципального образования или за его пределами, а именно: муниципальный жилищный фонд; находящееся в муниципальной собственности недвижимое иму-

щество, в том числе переданное в аренду, пользование, залог и по иным основаниям; муниципальная собственность, закрепленная на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями или на праве оперативного управления за муниципальными казенными предприятиями, муниципальными учреждениями; объекты имущества, приобретенные муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями; иное имущество, приобретенное за счет средств местного бюджета, а также переданное в дар; казенное недвижимое имущество.

Предметом системы управления муниципальной собственностью являются отношения по поводу использования муниципальной собственности.

Основным субъектом управления муниципальной собственностью является население муниципального образования, которое передает свои права по владению, пользованию и распоряжению имуществом органам местного самоуправления. Также субъектом управления (в рамках предоставленных им полномочий) являются органы местного самоуправления (администрация города в лице комитета по управлению муниципальным имуществом и пр.).

Как отмечалось выше, должна быть обеспечена тесная взаимосвязь между органами местного самоуправления (информация о деятельности органов) и населением муниципального образования (мнения, интересы, критика и пр.).

В рамках концепции управления муниципальной собственностью необходимо выделить цели, задачи, принципы, инструменты, подходы к управлению и методы управления.

Концепция (от лат. conceptio – «понимание, единый замысел, ведущая мысль») – это система взглядов, отражающая определенное понимание сущности какого-либо предмета, явления или процесса и отношение к нему. Известно, что функционирование системы управления муниципальной собственностью преследует достижение главной цели – повышение качества жизни населения муниципального образования.

Достижение цели управления обеспечивается выполнением ряда задач, основными из которых являются: а) обеспечение сохранности, эффективного использования и развития муниципальной собственности; б) обеспечение интересов местного сообщества в процессе разработки и реализации программ управления муниципальной собственностью и программ социально-экономического развития муниципального образования; в) повышение инвестиционной привлекательности территории муниципального образования за счет формирования цивилизованного рынка муниципальной собственности [18].

Формирование цивилизованного рынка муниципальной собственности может быть обеспечено за счет: а) гарантий имущественных прав собственности; б) льгот по платежам за собственность на период проектирования и строительства конкретных объектов; в) развития системы ипотечного креди-

тования; г) упрощения и ускорения процедуры оформления сделок с имуществом; д) содействия решению социальных проблем, в том числе жилищной, являющейся на сегодняшний момент одной из наиболее актуальных [10].

По нашему мнению, для эффективного функционирования системы управления собственностью муниципальных образований необходимо соблюдение ряда принципов:

1) комплексность – сбалансированность и взаимоувязывание отдельных элементов системы управления муниципальной собственностью;

2) эффективность – предполагает как эффективность управления объектами муниципальной собственности, так и эффективность построения и функционирования самой системы управления;

3) согласованность – взаимообусловленность, сочетание вопросов управления муниципальной собственностью и программ социально-экономического развития муниципального образования в целях обеспечения интересов населения, проживающего на территории данного муниципального образования;

4) пообъектный подход к управлению – может включать следующие практические меры:

а) пообъектное формирование недвижимого имущества и пообъектный учет такого имущества;

б) пообъектную регистрацию права собственности и сделок с ней; в) пообъектную оценку объектов собственности;

г) пообъектное управление инвестиционными процессами в сфере имущества;

5) транспарентность (англ. transparent от лат. trans «насквозь, за пределами» + pareo – «быть очевидным») – прозрачность, информационная открытость деятельности местных органов власти, развитие самоуправления граждан и общественного участия субъектов хозяйствования;

б) многообразие методов и форм управления – внедрение новых подходов к управлению.

Под инструментами управления государственной и муниципальной собственностью понимаются средства практической реализации управленческих решений, помогающих добиваться поставленных перед муниципалитетом целей.

Среди инструментов управления выделяют две подгруппы: общие (универсальные) и локальные.

Общие инструменты управления – это существующие, закрепленные в правовых актах нормы и правила управленческой деятельности; имеют форму законов, уставов, инструкций, ограничений и т. д.

Локальные инструменты управления носят частный характер, подкрепляя выполнение более значимого управленческого решения, и могут иметь форму постановлений, приказов, распоряжений, сделок, контрактов, совещаний и т. п.

Исследование единого методологического подхода по управлению муниципальной собственностью, который позволяет органам местного самоуправления принимать обоснованные решения, предпо-

лагает рассмотрение основных методов управления муниципальным имуществом.

Выделяют следующие методы управления муниципальной собственностью [17]:

1. Продажа муниципального имущества.

2. Сдача в аренду муниципальной собственности.

3. Создание муниципальных унитарных предприятий.

4. Внесение доли в уставный капитал акционерных обществ.

5. Инвестирование в объекты муниципальной собственности.

Считаем, что каждое муниципальное образование должно индивидуально подходить к выбору метода управления муниципальной собственностью, исходя из соображений целесообразности его применения при данных конкретных условиях хозяйствования.

Независимо от способа управления муниципальной собственностью органы местного самоуправления должны стремиться максимально, сохранить управляемость и контроль над муниципальной собственностью на своей территории, однако содержать на балансе нерентабельные объекты имущественного комплекса также не имеет смысла. К примеру, потребность муниципального образования в муниципальных унитарных предприятиях обоснована лишь в ситуациях, когда эффективное функционирование данных предприятий экономически целесообразно осуществлять силами организаций других различных форм собственности [14].

При осуществлении выбора наиболее эффективного способа управления имущественным комплексом муниципального образования необходимо принимать во внимание специфику отрасли, в которой функционирует та или иная организация. Например, в ходе процесса реорганизации муниципальных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства необходимо учитывать то, что применение рыночных механизмов в данной отрасли разрешено не во всех случаях [12].

Выбор метода управления муниципальной собственностью должен зависеть от возможности конкуренции на рынке конкретных услуг или же нецелесообразности, в том числе экономической, создания альтернативных предприятий.

Продажа имущества муниципального образования является способом сравнительно быстрого единовременного получения крупной суммы денежных средств и позволяет получать в дальнейшем доход в виде земельного налога. Но недостатками продажи являются потеря возможных доходов от использования недвижимости в будущем, а также трудности в поиске покупателей, обладающих достаточными возможностями для полного выкупа имущества [5].

При решении проблем управления должны учитываться интересы развития местного сообщества и территории, также необходимо, чтобы все

мероприятия, связанные с управлением муниципальным имуществом, были увязаны как по срокам, так и по ресурсам (финансовым, материальным, трудовым). Для достижения поставленной цели необходимо разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности управления муниципальной собственностью [4].

Наряду с разработкой данного комплекса мер, по нашему мнению, следует ужесточить всесторонний контроль над использованием собственности муниципального образования, а также активизировать деятельность по сокращению сумм дебиторской задолженности, причитающихся к уплате в бюджет муниципального образования от арендаторов имущества муниципального образования.

В некоторых муниципальных образованиях существует ряд хозяйствующих субъектов, имеющих на балансе здания, но при этом юридически не оформляющих землю, находящуюся в собственности муниципального образования. Такое положение вещей свидетельствует не только о незаконном использовании земельных участков в коммерческих и иных целях, но и о снижении потенциально возможных доходов в местный бюджет от использования имущества в виде налоговых поступлений [20].

Исходя из всего вышеизложенного, можно сказать, что в случае реализации данных принципов эффективное управление муниципальной собственностью станет основой увеличения доходных статей бюджетов муниципальных образований в виде налоговых отчислений, а также выделит имущественный комплекс в качестве фундамента полноценного социально-экономического развития муниципалитетов. Такое положение вещей станет возможно в случае, когда при определении способа управления муниципальным имуществом не просто будут приняты в расчет интересы сторон (органов местной власти, предприятий различных форм собственности и населения, проживающего на территории данного муниципального образования), но также будут найдены источники финансирования для текущего функционирования и стратегического развития территории.

Литература:

1. Агеев В. Г. Муниципальная собственность как фактор инвестиционной привлекательности города / В.Г. Агеев // Экономика и упр. собственностью. - 2012. - № 2. - С. 113-118.
2. Аничкова А.А. Пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью / А.А. Аничкова // Проблемы теории и практики упр. - 2014. - № 7. - С. 32-38.
3. Аноприенко А.В. Методы и механизмы повышения эффективности управления муниципальной собственностью: дис. ... канд. экон. наук / А.В. Аноприенко. - М., 2006. - 172с.
4. Балдаева М.К. Использование экономического интереса в управлении муниципальной собственностью / М.К. Балдаева // Наука и бизнес: пути развития. - 2012. - № 12. - С. 47-50.
5. Беляева А.В. Вопросы управления муниципальной собственностью / А.В. Беляева // Экономика и упр. собственностью. - 2012. - № 3. - С. 41-46.
6. Данилкин В.В. Муниципальная собственность и особенности ее управления в транзитивной экономике: дис. ... канд. экон. наук / В. В. Данилкин. - Челябинск, 2010. - 206 с.
7. Днепровская Л.А. Специфика управления муниципальной собственностью в современных экономических условиях России / Л.А. Днепровская // Изв. Иркут. гос. экон. акад. - 2010. - №3. - С. 122-124.
8. Ерошкин А. К. Проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации / А.К. Ерошкин // Молодой ученый. - 2015. - №9. - С. 603-606.
9. Конституция КР от 2016 года.
10. Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы в Кыргызстане: проблемы и пути развития // Экономика и упр. собственностью. - 2012. - № 1. - С. 92-100.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в [Электронный ресурс// Справочная правовая система «Консультант Плюс». - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/.
12. Огиев Д.В. Инновационные направления совершенствования управления муниципальной собственностью / Д. В. Огиев // Современ. исследования социал. проблем. - 2014. - № 1. - С. 44-53.
13. Острина И.А. Управление муниципальной собственностью / И. А. Острина // Сборник докладов по методологическим проблемам развития. - М.: Прима-Пресс. - М., 2001.
14. Попов А.С. Управление муниципальной собственностью: проблемы и пути их решения / А.С. Попов // Информ. экономика: информация, аналитика, прогнозы. - 2012. - № 4. - С. 30-32.
15. Розенберг Дж. М. Инвестиции: терминолог. слов. / Дж. М. Розенберг. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 400 с.
16. Руднев А. В. Проблемы управления государственным и муниципальным имуществом / А.В. Руднев // Сборник докладов по методологическим проблемам развития. - М.: Прима-Пресс. - М., 2001.
17. Филатова Н.Г. Эффективное управление муниципальной собственностью как условие социально-экономического развития муниципального образования: дис. ... к. э. н. / Н.Г. Филатова. - Новосибирск, 2010. - 174 с.
18. Чудинов С.А. Управление муниципальной собственностью: проблемы и пути совершенствования / С.А. Чудинов // Вестн. Саратов. гос. соц.-экон. ун-та. - 2013. - № 2. - С. 74-78.
19. Шаломенцева Е.Г. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е.Г.Шаломенцева. - М., 2004. - 172 с.
20. Шапалова В.А. Особенности управления муниципальной собственностью / В. А. Шапалова // Полит, упр. - 2013. - № 2. - С. 79-82.

Рецензент: к.э.н., доцент Болотова М.А.