

DOI:10.26104/NNTIK.2022.1.6.036

Токтомаматова Н.К. Кантороева А.К. Арзиева Ж.Ж.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МУНИЦИПАЛДЫК
МЕНЧИКТИ БАШКАРУУНУН НАТЫЙЖАЛУУЛУГУН БААЛОО
ЖАНА АНЫ ЖОГОРУЛАТУУНУН ЖОЛДОРУ**

Токтомаматова Н.К. Кантороева А.К. Арзиева Ж.Ж.

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ**

N. Toktomamatova, A. Kantoroeva, Zh. Arzieva

**EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL PROPERTY
MANAGEMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND WAYS TO IMPROVE IT**

УДК: 338.336(075.8):332.14(575.2)

Макалa өлкөнүн муниципалитеттериндеги муниципалдык менчикти башкаруунун натыйжалуулугунун деңгээлин изилдөөгө жана аны өркүндөтүү жолдорун иштеп чыгууга арналган. Мамлекеттин функцияларын ишке ашыруу үчүн зарыл болгон ар кандай мүлк мамлекеттик менчикте боло ала тургандыгы көрсөтүлгөн. Автор азыркы учурда көптөгөн изилдөөчүлөрдүн жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бул көйгөйгө болгон кызыгуусунун жогорулагандыгын белгилейт, бул анын актуалдуулугун күбөлөндүрөт. Негизги көйгөйлөр катары мүлктүк мамилелерди укуктук жөнөгө салуунун жетишсиздиги жана муниципалдык менчикти башкаруунун натыйжасыздыгы аныкталган. Автор Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында аныкталган муниципалдык менчиктин маңызын жана максатын, көптөгөн изилдөөчүлөрдүн ойпикирин кеңири изилдеп, жалпылоонун натыйжасында тиешелүү тыянактарды чыгарган. Азыркы этапта муниципалдык менчикти башкаруунун натыйжасыздыгынын себептери аныкталып, муниципалдык менчикти башкаруунун натыйжалуулугун жогорулатуу боюнча милдеттер формулировкаланган жана аларды ишке ашыруу боюнча чаралар сунушталган.

Негизги сөздөр: муниципалдык менчик, муниципалдык мүлк, башкаруу, калк, социалдык керектөөлөр, эффективдүүлүк, пайдалануу механизмдери.

Настоящая статья посвящена исследованию уровня эффективности управления муниципальной собственностью в муниципалитетах страны и разработке способов ее повышения. Указывается, что в составе государственной собственности может находиться любое имущество, которое необходимо для реализаций функций государства. Автор отмечает повышение интереса к данной проблеме в настоящее время многих исследователей и МСУ, что свидетельствует об ее актуальности. Недостаточное правовое регулирование отношений собственности и неэффективность управления имуществом муниципалитета обозначены как основные проблемы. Автором подробно изучены сущность и назначение муниципальной собственности, определенные в законодательстве Кыргызской Республики, мнения многих исследователей и вследствие обобщения сделаны соответствующие выводы. Выявлены причины неэффективности управления муниципальной собственностью на современном этапе, сформулированы задачи повышения эффективности управления муниципальной собственностью и предложены меры по их реализации.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное имущество, управление, население, социальные потребности, эффективность, механизмы использования.

This article is devoted to the study of the level of efficiency of municipal property management in the municipalities of the country and the development of ways to improve it. It is indicated that any property that is necessary for the implementation of the functions of the state can be in the state property. The author notes the increased interest in this problem at the present time of many researchers and local self-government, which indicates its relevance. Insufficient legal regulation of property relations and the inefficiency of municipal property management are identified as the main problems. The author has studied in detail the essence and purpose of municipal property, defined in the legislation of the Kyrgyz Republic, the opinions of many researchers and, as a result of generalization, made the appropriate conclusions. The reasons for the inefficiency of municipal property management at the present stage are identified, the tasks of improving the efficiency of municipal property management are formulated, and measures for their implementation are proposed.

Key words: municipal property, municipal property, management, population, social needs, efficiency, mechanisms of use.

Государство является носителем суверенитета и политической власти и в силу этого имущественные отношения регулирует в нормативном порядке. Государство имеет право на владение, использование и распоряжение своим имуществом. Данное право закреплено в статье 1 «Закона о собственности Кыргызской Республики» и статье 222 нового Гражданского кодекса Кыргызской Республики. В составе государственной собственности может находиться любое имущество, которое необходимо для реализаций функций государства.

Государственная собственность в Кыргызстане долгое время являлась ведущей формой собственности. Однако концентрация всего имущества в собственности государства и, как следствие, ограничение сферы имущественного права и правовых полномочий других собственников, исключение частной собственности как таковой не дало положительных результатов.

Целью настоящей статьи является выявление способов повышения эффективности использования муниципальной собственности.

В последнее время муниципальная собственность стала одним из предметов глубокого исследова-

ния ученых-экономистов и управленческих работников государственных органов. День ото дня повышается интерес к вопросам формирования единого подхода к управлению данным видом собственности. Муниципальная собственность является одним из основных объектов, на которую расходуются средства бюджетов муниципалитетов. Однако, такие расходы сегодня невозможно покрывать за счет средств, которые получают от её использования. Это является главной причиной нерентабельности использования муниципальной собственности.

По мнению Кадыр уулу А., основные проблемы в сфере формирования и управления муниципальной собственности возникают в виде недостаточного правового регулирования отношений такой собственности и неэффективного управления ими. Экономический же механизм по управлению муниципальной собственностью включает в себе комплекс нормативных, законодательных, административных актов и экономические действия органов власти, которые объединены единой политикой и нацелены на сбалансированное развитие жизнедеятельности муниципального образования [1, с. 133].

Рассмотрим сущность и назначение муниципальной собственности. Согласно статье 1 Закона Кыргызской Республики от 15 марта 2002 года за №37 «О муниципальной собственности на имущество», муниципальная собственность определяется следующим образом: **Муниципальная собственность** – это собственность, принадлежащие местным сообществам и которые находятся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служат источником получения доходов местного самоуправления, необходимые для осуществления своих функций местными органами самоуправления, указанные в законодательстве Кыргызской Республики [2].

Во втором пункте статьи 3 данного закона приведен перечень муниципальных имуществ, которые могут находиться в его собственности. Согласно данному перечню, в собственности муниципалитета могут находиться следующие имущества:

- здания, специально оборудованное движимое имущество органов МСУ и предприятий на его территории, которые находятся в их ведении;
- объекты здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта;
- объекты жилищно-коммунального назначения, ремонтно-строительных и транспортных хозяйств, необходимые для деятельности органов МСУ оборудование и материалы;
- объекты транспортной, энергетической, водоснабженческой инфраструктуры, сети канализационных сооружений и других коммуникаций, обслуживающие территорию МСУ и которые не принадлежат

предприятиям, находящимся в собственности государства и частной собственности;

- имущественные комплексы торговых предприятий, общественного питания и бытового обслуживания, а также оборудование и сооружения для их содержания, эксплуатации и обслуживания;
- жилищный и нежилой фонды, которые принадлежат органам МСУ и еще не приватизированы;
- улицы, скверы, мосты и дороги в населенных пунктах;
- общественные парки отдыха и земли, которые выделены под парки, а также другие объекты в плане благоустройства и зеленого хозяйства;
- сельскохозяйственные угодья и леса, озера, источники питьевой и других вод, а также месторождения полезных ископаемых на территории МСУ, которые не отнесены к перечню природных ресурсов государственного уровня;
- памятники истории и культуры, находящиеся на территории МСУ;
- земельные участки на территории МСУ, в том числе находящиеся под объектами, включенными в перечень муниципального имущества в соответствующих проектах границах, неосвоенные земли;
- объекты незавершенного строительства;
- иные объекты, которые необходимы для решения проблем обеспечения жизнедеятельности проживающего на территории МСУ населения [2].

Формирование муниципальной собственности производится в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» следующим образом:

1. Путем передачи объектов госсобственности органам МСУ в соответствии с действующим законодательством и в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики;
2. Из тех средств, которые поступают в местный бюджет территории в виде местных налогов, сборов и других обязательных платежей, которые установлены законодательством Кыргызской Республики; из сумм, вносимых государственными органами, гражданами и юридическими лицами, учреждениями за пользование и аренду имуществом муниципалитета; из средств, процентов и дивидендов, вырученных от реализации имущества, конфискованного в порядке, установленном законодательством КР, из пожертвований и других поступлений, которые не запрещены законодательством;
3. Посредством приобретения в собственность объектов от юридических лиц и граждан на основе гражданско-правовых сделок (мена, купля-продажа, дарение, в результате неисполнение стороной в договоре своих обязательств);
4. Посредством лишения сторону права на собственность или другого вида принудительного изъятия

тия собственности на основе невыполнения обязательств перед органами МСУ или иным способом в соответствии с решением суда;

5. В результате признания бесхозяйной вещи, поступившей в муниципальную собственность решением суда;

6. В результате производства, строительства или создания новых объектов на территории айыльного округа за счет средств органов МСУ;

7. в предусмотренных законодательством КР иных случаях.

Если исходить из законодательной формулировки понятия «муниципальная собственность», то можно заметить, что данная собственность должна служить источником получения доходов для местного самоуправления и для удовлетворения социально-экономических потребностей населения данного муниципалитета. Следовательно, чтобы внедрить основное предназначение собственности муниципалитета в дело, необходимо выбрать такой механизм или инструмент, который позволил бы наиболее эффективно использовать существующее муниципальное имущество при решении задач по удовлетворению насущных потребностей местного сообщества. Рассмотрим более подробно инструментарий пользования муниципальным имуществом.

Способы (инструменты) использования имущества муниципалитета достаточно разнообразны, и при этом выбор способов их использования в первую очередь зависит от поставленной цели, предназначения имущества [3]. Для удобства понимания всего разнообразия способов, с помощью которых собственник может реализовать свое право пользования собственным имуществом, условно классифицируем их по таким критериям как: кратность применения способа и возможность оставаться собственником имущества (изменение формы собственности).

Итак, это способы, которые применяются в отношении имущества несколько раз (возобновляемые или многократные), т.е. их применение не приводит к изменению самой формы собственности, значит, фактически оставаясь собственником имущества, ее можно использовать в целях получения выгоды или снижения расходов, затрачиваемых на нее и т.д. К таким способам можно отнести следующие:

- пользование,
- аренда,
- право оперативного управления,
- право хозяйственного ведения,
- доверительное управление.

Методы, направленные на отчуждение муниципального имущества, т.е. исключение того или иного имущества из муниципальной собственности после исполнения им своего предназначения или как основа для выполнения других задач, путем совершения

определенных действий изменяют формы собственности на объект. Такие способы условно можно назвать - разовыми, т.е. применение такого способа приводит к его трансформации собственности: в следствии приватизации, обмена, купли-продажи, ликвидации предприятия и учреждения, аренды и последующего выкупа изменяется собственник.

Существуют и другие виды инструментов, использование которых напрямую зависит от усилий владельца по выполнению своих обязательств. Их можно условно назвать «обязательственными», т.е. напрямую зависит от усилий собственников по выполнению своих обязательств. В частности, собственник может заложить свое имущество в банке в качестве залога по кредиту, погашаемому в конце года по договору. В случае неисполнения обязательств по кредиту кредитор может принять меры по обеспечению возврата кредита за обещанное имущество. На основании чего и частоты использования такие методы можно назвать «промежуточными», так как такое имущество можно использовать не один раз в виде залога.

В результате выбор инструментов, которые будут использоваться муниципалитетами по использованию муниципальной собственности, настолько разнообразен, что муниципальным властям действительно необходимо определить, какие механизмы необходимы для их оптимального и эффективного использования для конкретных объектов. Кроме того, эффективность и правильность выбора инструмента зависит от конечной цели, на достижение которой была направлена деятельность муниципалитета.

В то же время отношение органов местного самоуправления к объектам собственности оказывает непосредственное влияние на эффективность использования муниципальной собственности. При этом принцип «не стоит выбирать для сообщества того, что не выбрал бы для своего имущества» должен превалировать при выборе способов использования муниципального имущества.

Оптимизация объема собственности муниципалитета зависит в первую очередь от стабильного и эффективного разграничения полномочий на нее между уровнями власти. Данный процесс в настоящее время все еще остается не завершенным. Оценивать эффективность управления собственностью муниципалитета целесообразно осуществлять по критериям, приведенным ниже [1]:

– натурально-вещественный критерий – функционирование имущества оценивается по показателям качества, количества и по специфике социальных услуг, оказываемых населению на территории муниципалитета;

– стоимостный критерий – в соответствии с этим критерием объем затраченных финансовых средств, в

том числе из внебюджетных инвестиций, а также предоставленных услуг будет приниматься за единицу полезного результата, полученного от использования имущества.

Предлагается выделять следующие задачи по эффективному управлению муниципальной собственностью [4, с. 46]:

- создание необходимого для хозяйствующих субъектов благоприятного предпринимательского климата;

- совершенствование имеющихся экономических условий, необходимых для развития субъектов МСБ;

- финансовое оздоровление предприятий посредством предоставления в пользование им ресурсов муниципалитета, а также различных льгот;

- производственное, технологическое и социальное развитие предприятий, создание продукции и услуг, выдерживающих конкуренцию на рынках на основе формирования благоприятных условий, необходимых для привлечения в реальный сектор экономики инвестиций;

- повышение прозрачности капиталов и способов привлечения инвестиций;

- оптимизация структуры муниципальной собственности.

По нашему мнению, для решения вышеуказанных задач необходимо на уровне местного самоуправления реализовать следующие меры, которые основаны на существующих международных опытах:

- использование накопительного амортизационного фонда, сформулированного в местном бюджете, для восстановления и ремонта объектов муниципалитета. Следует отметить, что данный метод у нас в Кыргызстане практикуется, однако нет четкой отчетности о расходовании таких средств на конкретные цели;

- внедрение стратегического планирования в управление муниципальной собственностью, включая предварительную оценку размера муниципальной собственности, возраста собственности и связанных с ними будущих финансовых расходов (в течение 3-5 лет) на уровне муниципалитета;

- реализация долгосрочных стратегических, технических и финансовых планов на основе прогнозируемого уровня технического обслуживания и физического состояния объектов и производств в целях обеспечения среднесрочной (3-7 лет) и долгосрочной (технической и финансовой) устойчивости;

- совершенствование базы данных инвентаризации и картирование площадок, сооружений и электро-, газо-, водопроводных сетей (там, где имеются);

- ведение учета эксплуатационных расходов по каждому зданию или сооружению или элементу инженерной системы;

- ведение систематического учета технического состояния объектов муниципалитета и инженерных сетей;

- проведение предупредительной профилактики, планово-предупредительных ремонтов и ремонтов (вместо аварийных).

- найти способы передачи капитальных затрат муниципалитета в частный сектор вместо права на получение ими дохода;

- внедрение системы приоритетного отбора с учетом мнения населения объектов для осуществления капитальных вложений;

- На наш взгляд, главными причинами возникновения правонарушений в области управления муниципальной собственностью, в том числе земельными угодьями, являются:

- коррупция в кругу руководителей и работников органов местного самоуправления;

- низкий уровень знаний по соответствующему законодательству руководителей и сотрудников МСУ и незнание своих служебных полномочий.

В связи этим решением данной проблемы является повышение квалификации и знания сотрудников путем организации учебных курсов и тренингов.

Таким образом, эффективность использования муниципальной собственности в Кыргызстане нуждаются на сегодняшний день в доработке и совершенствовании. При решении данной проблемы необходимо учитывать положительный опыт зарубежных государств. Еще одной из важнейших проблем является несовершенство налоговой системы муниципалитетов. Основным принципом в направлении совершенствования данной системы, на наш взгляд, должен стать территориальный принцип. Таким образом, сегодня необходимо изыскивать наиболее оптимальные и результативные методы и способы повышения эффективности управления муниципальной собственностью [1, с. 136].

По нашему мнению, отсутствие достоверной и полной информации об объектах недвижимости, о земельных участках и зарегистрированных правах на них, а также неэффективность деятельности муниципальных предприятий создают большие препятствия эффективному управлению муниципальной собственностью.

В качестве способов повышения эффективности управления муниципальным имуществом, на наш взгляд, необходимо:

- совершенствовать законодательную базу в области управления муниципальной собственностью;

- обновить методы управления муниципальным имуществом и земельными ресурсами, находящиеся в собственности муниципалитета;

- Для реализации последнего процесса мы предлагаем:

– сформировать эффективную систему контроля за развитием муниципальной собственности, ее оценки; минимизации рисков при управлении и анализа достоверности и эффективности налоговых и статистических данных;

– внедрить новые механизмы аутсорсинга, необходимо реализовать передачу отдельных функций органов МСУ частным структурам, наделив при этом их правом использования объектов, принадлежащих муниципалитету.

– использовать недвижимость муниципалитета в качестве инвестиционного ресурса и стимула для привлечения инвестиций в экономику муниципалитета;

– разработать перспективные инвестиционные проекты и предоставить государственные гарантии, муниципальные имущества и земельные участки для их реализации;

– расширить социальную направленность процессов использования муниципальной собственности.

Литература:

1. Кадыр уулу Алмазбек. Специфика эффективного использования муниципальной собственности в Кыргызской Республике. International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.10. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-effektivnogo-ispolzovaniya-munitsipalnoy-sobstvennosti-v-kyrgyzskoy-respublike>
2. Закон Кыргызской Республики от 15 марта 2002 года за №37 «О муниципальной собственности на имущество»
3. Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской Республики. Управление муниципальной собственностью в Кыргызской Республике. - Б., 2014. Режим доступа: <https://vip3.aris.kg/wp-content/uploads/2021/03/6>
4. Леви А.В. Эффективное управление муниципальной собственностью. - М., 2008. - 239 с.
5. Сейдахматова С.З., Есеналиева Б.Б. Противоречия формирования муниципальной собственности. Известия ВУЗов Кыргызстана. 2011. №. 7. С. 87-89.
6. Жээнбеков С.Ш. Управление муниципальной собственностью в органах местного самоуправления. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2009. №. 7. С. 121-123.