

А.Д. ДУЙШЕНАЛИЕВА

КНУ им.Ж.Баласагына, к.п.н., докторант, г.Бишкек, Кыргызская Республика

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация

Муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства. Органы местного самоуправления выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории.

Ключевые слова: муниципальное хозяйство, органы местного самоуправления, местное сообщество.

Кілт сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті бірлестік муниципалдық шаруашылық, органдар.

Keywords: the municipal economy, organs the local home rule, the local assemblage.

В настоящее время возрастает актуальность изучения управления развития муниципального хозяйства. Это обусловлено объективными экономическими причинами и процессами, происходящими в органах местного самоуправления.

Во-первых, на территории органов местного самоуправления, помимо предприятий и учреждений муниципальной формы собственности, функционируют предприятия, организации и учреждения иных форм собственности, деятельность которых так или иначе связана с социально-экономическим развитием органов местного самоуправления, с удовлетворением потребностей местного сообщества.

Во-вторых, наряду с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и средствами местного бюджета, на территории органов местного самоуправления значительна доля частной и государственной собственности в виде имущественных объектов и финансовых средств, которые также косвенно способствуют решению вопросов местного значения, составляют экономическую основу местного самоуправления.

Это обуславливает изучение проблем, связанных не только с управлением муниципальной собственностью, но и рассмотрение вопросов воздействия органов местного самоуправления на хозяйственную деятельность предприятий, организаций и учреждений не муниципальной формы собственности, изучение организационно-правовых форм вовлечения данных предприятий, организаций и учреждений, а также их имущества в решение вопросов местного значения.

Структура и порядок деятельности администрации органов местного самоуправления в основном связаны с необходимостью решения задач управления муниципальным хозяйством.

Прежде всего, необходимо выяснить, что из себя представляют элементы муниципального хозяйства, и по какому основанию можно их классифицировать. Методика, предложенная при определении самого понятия «муниципальное хозяйство», предлагает следующий подход:

1. Муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории органов местного самоуправления хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

2. Деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов.

3. Поскольку деятельность осуществляют разнородные по своей природе субъекты, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Исходя из данного анализа, основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, является роль (и место) того или иного элемента в реализации общественных потребностей.

И с этой точки зрения выделяются следующие элементы:

- муниципальные предприятия (поскольку их деятельность полностью подчинена интересам населения органа местного самоуправления);

- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения органов местного самоуправления;

- органы местного самоуправления.

Муниципальные предприятия, являясь по своей природе явлением общественным, все свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения.

Третья группа, обозначенная в нашей классификации, осуществляет особую функцию - функцию регулирования деятельности двух предыдущих групп в интересах населения органов местного самоуправления.

Ценность данной классификации в том, что она позволяет на основе выделения этих трех групп определить не просто роль и место каждой из них в решении вопросов местного значения, но и в зависимости от этого - цели деятельности этих элементов в процессе управления муниципальным хозяйством, учитывать их особенности.

Так, из этой классификации явно видно, что при построении отношений между населением органа местного самоуправления и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они не только реализуют населению товары и услуги, но и прибыль, полученная в итоге от их деятельности, является также собственностью данного местного сообщества. Поэтому хорошо работающее муниципальное предприятие всегда выгоднее для муниципального хозяйства.

Муниципальное хозяйство включает хозяйствующие субъекты как муниципальной так и иной форм собственности, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального органа.

В состав муниципального хозяйства входят:

а) муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципального органа;

б) предприятия и учреждения иных форм собственности, чья деятельность связана с реализацией общественных интересов населения муниципального органа;

в) органы местного самоуправления.

Следовательно муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляется в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства. С точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного значения играют те или иные элементы, можно выделить несколько форм муниципального хозяйства, прежде всего по признаку возрастания роли собственной хозяйственной деятельности.

Коммунальная модель муниципального хозяйства. Характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального органа и основным ресурсом являются налоги с населения. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства. Она предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление им прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения дополняются обложением производителя продукции и услуг на территории муниципального

органа.

Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства. Основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Ни одна модель не существует в чистом виде, однако роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга. Это связано с огромным числом факторов, главными из которых являются:

- а) объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством;
- б) наличие и характер основных ресурсов территории;
- в) наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях;
- г) налогоплательщность населения.

В зависимости от этих факторов формируется конкретная форма муниципального хозяйства.

В структуру муниципального хозяйства (его элементы) входят:

- муниципальные предприятия, деятельность которых направлена и подчинена интересам населения органов местного самоуправления;

- результаты деятельности муниципальных предприятий (прибыль или конкретные товары и услуги) направляются на удовлетворение общественных нужд;

- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения. Эти предприятия вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых законодательством обязанностей) или общественного (добровольного) принуждения;

- субъект, координирующий деятельность этих разнородных по природе субъектов, в интересах населения муниципального управления.

Под ресурсами муниципального органа понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального органа, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

Ресурсы муниципального органа делятся на материальные и нематериальные. Развитие территории в основном определяют материальные ресурсы, но без остальных факторов это развитие невозможно. Материальные ресурсы делятся на произведенные (например, производственные мощности) и непроизведенные (земля, недра и др.). К нематериальным ресурсам относят кадровый потенциал, территории, правовой ресурс (объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону), финансовые и организационные ресурсы.

Органы местного самоуправления обладают большими правами в отношении муниципальных предприятий, учреждений и организаций, что дает им возможность эффективно управлять муниципальным хозяйством. Кроме того, как всякий собственник, органы местного самоуправления вправе получать в доход местного бюджета часть прибыли муниципальных предприятий.

Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия, права же на регулирование хозяйственной деятельности в отношении других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.

В отношении муниципальных предприятий органы местного самоуправления выступают как собственник, с точки зрения организации их деятельности и пользования результатами этой деятельности, и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, и в том числе муниципальные, равны.

Органы местного самоуправления выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории.

Кроме муниципальных предприятий в системе муниципального хозяйства могут функционировать муниципальные учреждения, осуществляющие управленические, социально-культурные или иные функции некоммерческого характера и финансируемые полностью или частично из бюджета муниципального органа. Имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления. Муниципальное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом. Собственник имущества (органы местного самоуправления) вправе изъять излишнее,

недоиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Муниципальное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами.

В чем состоит выгода органов местного самоуправления в устройстве муниципальных предприятий перед частными и государственными?

1. Услуги муниципальных предприятий могут стоить, в некоторых случаях, дешевле, чем услуги частных и государственных предприятий.

2. Все доходы муниципальных предприятий используются в интересах муниципального органа местного самоуправления.

3. Политика органов местного самоуправления (экономическая, строительная, транспортная и т.д.) иногда может эффективно проводится в жизнь лишь при наличии соответствующих муниципальных предприятий.

4. Издержки производства при муниципализации предприятий понижаются, коммерческий риск уменьшается, кредитные возможности шире, а кредиты дешевле.

К недостаткам муниципальных предприятий можно отнести возможность возникновения крупных задолженностей местных бюджетов, возникающих в процессе оказания коммунальных услуг, и, как правило, более низкую эффективность управления производством по сравнению с частным сектором хозяйственной деятельности, осваивающим тот же рынок общественных услуг.

Практика деятельности муниципальных органов в странах с развитым местным самоуправлением показывает полезность муниципализации предприятий в следующей последовательности: водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение, общественный транспорт. В настоящее время подавляющее число доходных предприятий находится в государственной или частной собственности. Поэтому задача муниципализации общественно полезных предприятий является актуальной для кыргызского местного самоуправления.

Классификация муниципальных предприятий может быть проведена по различным признакам.

1. Они могут быть монопольными, не допускающими конкуренции со стороны частных лиц (водопровод, канализация и др.) и немонопольными (театры, типографии, хлебные магазины).

2. По роли в муниципальном хозяйстве - различаются на основные и подсобные.

3. По степени и форме привлечения частного капитала различают унитарные муниципальные предприятия и смешанные предприятия, в которых есть доля частных предпринимателей (муниципально-концессионная форма), если это не запрещено законодательством.

4. По способу финансирования различают хозрасчетные (доходные предприятия, могущие действовать и развиваться без посторонней помощи) и финансируемые в сметном порядке из средств местного бюджета.

5. По степени доходности они могут быть активными (приносящими доход) и пассивными (планово-убыточными).

6. По своему назначению - разделяются на промышленные, кредитно-финансовые, торговые и пр.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности строятся на договорной основе. Органы местного самоуправления вправе координировать их участие в социально-экономическом развитии территории муниципального органа, используя финансово-экономические и организационно-правовые методы. Важную роль в привлечении таких предприятий к решению вопросов местного значения играет муниципальный заказ. Муниципальный заказ - это договор органа местного самоуправления с хозяйствующим субъектом на выполнение определенного вида работ или услуг, финансируемых из местного бюджета.

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиками на выполнение работ: по благоустройству территории муниципального органа; коммунальному обслуживанию населения; строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры; производству продукции; оказанию услуг бытового и социально-культурного характера и других работ.

Муниципальный заказ — это гарантия эффективного и ответственного использования денег налогоплательщиков. Размещение муниципального заказа осуществляется на основе открытого конкурса, выявляющего наиболее квалифицированных и наиболее эффективных исполнителей муниципального заказа.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных

отношений для муниципальных предприятий и учреждений. В связи с этим в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

И в связи с этим основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального органа, целям удовлетворения общественных интересов граждан.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101.
- 2 Карапев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Б.: Учкун, 2002. – 214с.
- 3 Инициативы местного управления. //Информационное сообщение Урбан Института – подрядчика USAID. март 2007.
- 4 Развитие потенциала местного самоуправления в Кыргызской Республике: приобретенный опыт. //Содействие в усилении местного самоуправления Программа ТАСИС Европейской Комиссии. - Б.: 2007.
- 5 Гаврилов, А.И. Муниципальное хозяйство: методологические аспекты менеджмента: учебник для вузов/ А.И.Гаврилов, В.Ф.Сергеев, Н.Е.Жигалова; под общ. ред. А.И.Гаврилова.- Н.Новгород: изд-во ВВАГС, 2008.- С.13

**A.D. Duishenaliyeva. The political and legal framework of municipal services in
Kyrgyz Republic
Summary**

Municipal control is the activity of local governments directed on satisfaction of public interests, carried out in the forms defined by the law by means of a municipal economy. Local governments act and as the subject of economic activities, and as the subject allocated with the law by the right to control this activity in the terrain.