

УДК 332.146.2

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ
КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

А. Н. Сергейко

УО «Гродненский государственный университет им. Я. Купалы»
г. Гродно, Республика Беларусь
(Республика Беларусь, 230022, г. Гродно, ул. Ожешко, 22
e-mail: torres-cool@mail.ru)

***Ключевые слова:** коммунальная собственность, управление коммунальной собственностью, правовые акты в сфере управления коммунальной собственностью, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости, инструменты их вовлечения.*

***Аннотация.** В статье на основе анализа инструментов вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости в Республике Беларусь установлено, что наиболее остро эта проблема стоит на уровне коммунальной собственности. Изучение правовых актов в сфере управления владениями, выявление двойного управления имуществом коммунальной собственности четко вырисовало проблему повышения эффективности использования государственного имущества, в том числе находящегося в коммунальной собственности. Решение этой проблемы позволит повысить результативность реального сектора экономики за счет уменьшения затрат по обслуживанию неиспользуемого имущества, стать более привлекательным предприятием с точки зрения привлечения инвестиций и повысить поступление денежных средств в бюджет. В статье предложены пути повышения эффективности управления коммунальной собственности: разработка на уровне конкретной области Программы повышения эффективности управления коммунальным имуществом, ужесточение всестороннего контроля за использованием коммунального имущества, продолжение работы по сокращению дебиторской задолженности в областной бюджет со стороны недобросовестных арендаторов коммунального имущества, прекращение заключения с ними договоров аренды.*

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS
OF THE EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT OF PROPERTY
OF MUNICIPAL PROPERTY IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

A. N. Sergeiko

EI «Grodno state University named Yanka Kupala»
Grodno, Republic of Belarus
(Republic of Belarus, 230022, Grodno, Ozheshko St., 22

e-mail: torres-cool@mail.ru)

Key words: *municipal property, management of municipal property, legal acts in the sphere of management of municipal property, involvement in the economic turnover of unused or inefficiently used real estate objects, tools of involvement in economic turnover of unused or inefficiently used real estate objects.*

Summary. *The object of the study – the management of state property, including municipal property. The aim of the study is the analysis of factors of improving management efficiency of municipal property.*

The main part describes the main directions of improving management efficiency of state property, including municipal property, in Grodno region. Legal acts in the sphere of management of municipal property have been analyzed. It is proved that effective management of municipal property within the framework of the current legislation is not possible. While there is a double subordination (to local Councils and local Executive committees) of the enterprises of municipal form of ownership, the issue of improving the efficiency and profitability of municipal property will be in limbo. It has been found out that the problem can be solved if all the activities related to the management of municipal property will be fixed to timing and resources (financial, material, labor) and if the solution of the problems will take into account the interests of the local community development and territory.

In the conclusion we suggest to solve the problem of effective management of municipal property by designing a regional Program of improving efficiency of management of municipal property, by tightening overall control over the use of public property, reducing receivables to the regional budget by the unscrupulous tenants of municipal property. The scientific novelty of the article is in the fact that the basic objectives and directions of the Program of improving efficiency of management of municipal property are suggested.

(Поступила в редакцию 17.05.2017 г.)

Введение. В «Большом разговоре с Президентом» 03 февраля 2017 г. А. Г. Лукашенко неоднократно подчеркивал, что одним из первостепенных направлений экономического развития Республики Беларусь является внедрение эффективных методов управления, в частности необходимость продуктивного управления государственным имуществом.

Позицию Президента поддерживают ученые и практики-руководители ведущих предприятий как нашей страны, так и за рубежом. Например, генеральный директор ОАО «Полоцк-Стекловолокно» А. Бунаков в интервью корреспонденту БЕЛТА отметил: «В белорусскую экономику следует активно внедрять эффективные методы управления. Думаю, что это один из самых актуальных вопросов для нашей экономики. И для эффективности управления не имеет значения частный это бизнес или государственный. Скорее наоборот, в случае, если основной акционер и собственник – государство, необходимо обеспечить

большую отдачу, чем частник. А эффективность управления непосредственно на предприятии – это управление затратами и качеством, а также постоянное совершенствование технологии» [1]. По мнению российского профессора Л. И. Кошкина, эффективное управление имущественной собственностью является необходимым условием успешного функционирования и развития различных хозяйствующих субъектов в процессе воспроизводства востребованных обществом материальных благ [2]. Профессор В. С. Плескачевский уточняет, что «понятие «эффективность» применительно к процессу управления государственной собственностью предполагает соответствие деятельности органов государственной власти потребностям, запросам и ресурсам общества. Эффективное управление в этой сфере заключается не только в обеспечении отмеченного соответствия, но и в его достижении с минимальными затратами» [3].

В Республике Беларусь доля государственной собственности составляет 82%. Аналогичная картина наблюдается в России, где она составляет около 75%, коммунальной (муниципальной) – менее 5% и частной – около 20%. В экономически развитых зарубежных странах ситуация несколько иная. Там доля государственной собственности составляет 30%, коммунальной (муниципальной) – 10% и частной – 60% [3].

Однако в нашей стране в обозримой перспективе вряд ли сложится подобная структура собственности. Основные причины – реальные возможности государства и менталитет граждан в Республике Беларусь. Поэтому для страны актуальным остается вопрос эффективности управления государственной имущественной собственностью.

Цель работы: проведение анализа факторов повышения эффективности управления имуществом коммунальной собственности. Объект исследования – управление государственным имуществом, в том числе находящимся в коммунальной собственности.

Материал и методика исследований. В статье рассмотрены основные направления повышения эффективности управления государственной, в том числе коммунальной собственностью на примере Гродненской области. Проведен анализ правовых актов Республики Беларусь в сфере управления владениями.

Результаты исследований и их обсуждение. С 2001 г. в Республике Беларусь разработана Концепция управления госимуществом, направленная на повышение эффективности его использования и оптимизацию структуры собственности республики. В соответствии с Концепцией основными целями управления государственным имуществом являются: повышение эффективности работы конкретных пред-

приятий; совершенствование структуры управления; повышение эффективности использования имущества и поступление в бюджет дополнительных денежных средств. Основным направлением повышения эффективности управления собственностью стало вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости посредством использования как традиционных, так и достаточно новых для республики инструментов (рисунок).

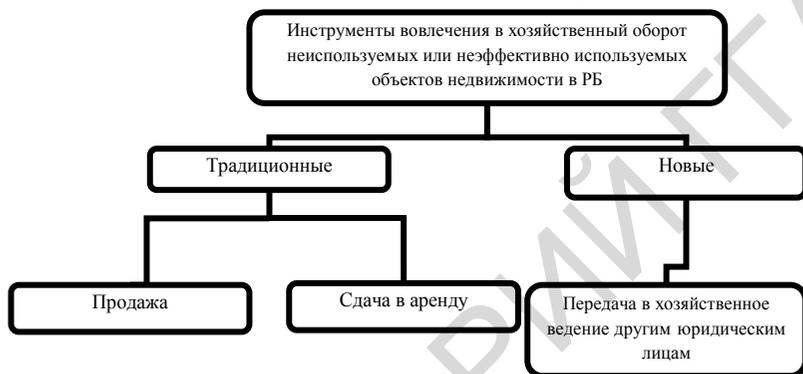


Рисунок – Инструменты вовлечения объектов недвижимости в хозяйственный оборот

Так, например, только в собственности Гродненской области находятся объекты недвижимости общей площадью 1,66 млн. кв. м., из которых всего 29,3 тыс. кв. м. по состоянию на 1 января 2017 г. не использовалось. Информация о площадях, подлежащих перепрофилированию, ежеквартально размещается в СМИ и Интернете на сайте Гродненского областного исполнительного комитета.

Все государственные активы подвергаются тщательному анализу эффективности, который проводится на основе специально разработанной Инструкции определения критериев отнесения зданий, сооружений и нежилых помещений к категории неэффективно используемых. Затем принимается оптимальное решение в отношении последних. На основе применения системного подхода в республике решено оставить в госсобственности только те активы, управление которыми не может быть осуществлено организациями других правовых форм.

Одним из основных инструментов вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости является их продажа. В стране проводят аукционы и торги по реализации акций. Проводится также сбыт государственных акций «на льготных условиях». Последнее подразумевает распростра-

нение акций среди работников или лиц, к ним приравненных, по цене на 20% ниже номинальной стоимости. Вместе с тем государственная политика управления и распоряжения государственным имуществом в Республике Беларусь не рассматривает продажу как действующих объектов, так и неиспользуемого имущества как самоцель. Конечной целью является повышение эффективности производства. Так, например, в 2016 г. было введено в эксплуатацию 55 объектов недвижимости коммунальной собственности Гродненской области: изолированное помещение республиканского унитарного предприятия электросвязи «Белтелеком» в г. Мосты (продажа через аукцион), капитальное строение (пожарно-аварийный спасательный пост № 1) учреждения «Гродненское областное управление МЧС Республики Беларусь» (безвозмездная передача) в д. Подвеликое Дятловского района, незавершенное строительство капитальное строение – реабилитационно-восстановительный центр на 124 места учреждения «Гродненское областное управление МЧС Республики Беларусь» (продажа) в д. Лавриновичи Зельвенского района и др.

Вторым инструментом вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости является их аренда. В республике установлен единый порядок определения размера арендной платы и установления базовых ставок, процедура заключения договора. Для объектов, неэффективно используемых в течение последних 2 лет, арендная плата устанавливается в размере от 2 до 10% базовой ставки. Это позволило увеличить поступления в бюджет только в Гродненской области с 2099,3 тыс. руб. в 2014 г. до 2868,3 – в 2016 г.

Государство в нашей стране остается крупным держателем акций: оно владеет пакетами в 601 акционерном обществе, в 320 из которых пакет государства свыше 75%. Управление в них осуществляется посредством представительства государства в советах директоров данных компаний. Для защиты интересов государства и трудовых коллективов в некоторых компаниях было введено особое правило «золотой акции» государства на участие в управлении. Решения государственных органов в таких компаниях обязательны для выполнения.

В республике нарабатывается практика передачи государственных акций в доверительное управление: например, акции ОАО «Криница» были переданы в доверительное управление «Приорбанку», который в рамках договора обеспечил финансирование реструктуризации завода. Однако данный инструмент еще не получил широкого распространения в стране.

Все решения в области вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости поддерживаются в республике законодательно. Так, с 2000 г. был принят ряд правовых актов в сфере управления собственностью: нормы, направленные на упорядочивание арендных отношений; положения о порядке формирования уставного фонда формируемых акционерных обществ (2000 г.), положение об оценке госимущества (2001 г.); положение об особом праве государства («золотой акции») на участие в управлении хозяйственными обществами (2004 г.); Указ Президента о порядке и условиях продажи юридическим лицам предприятий как имущественных комплексов (2004 г.); постановление об утверждении инструкции по оценке рыночной стоимости предприятий (2004 г.); Указ Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков», Указ Президента Республики Беларусь № 294 от 4 июля 2012 г. «О порядке распоряжения государственным имуществом» и другие.

Особо остро стоит вопрос вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости коммунальной формы собственности.

Рассмотрим один из подвидов государственной собственности – коммунальную собственность. На отношения, связанные с формированием, управлением и распоряжением коммунальной собственностью, распространяются нормы гражданского законодательства. Согласно пункту 1 ст. 215 Гражданского Кодекса Республики Беларусь «Государственная собственность выступает в виде республиканской собственности (собственность Республики Беларусь) и коммунальной собственности (собственность административно-территориальных единиц)» [2, п. 1 ст. 215]. Это положение можно трактовать следующим образом. Коммунальная собственность не является самостоятельной формой собственности, она тесно интегрирована с республиканской формой государственной собственности и четко не отграничивается от нее.

Коммунальную собственность в Республике Беларусь в настоящее время следует признать одним из видов децентрализованной государственной собственности. Ее особенность как государственной состоит в том, что она ограничена территорией соответствующей административно-территориальной единицы – областью, городом, районом, поселком, сельсоветом. Управление ею осуществляют местные органы исполнительной власти, созданные в этих административно-территориальных единицах, которые являются одними из органов государственной власти. Таким образом, государство, в лице органов местной

исполнительной власти, фактически осуществляет управление ею. Поэтому следует признать, что одним из субъектов права коммунальной собственности является также и государство в лице местных органов управления.

Кроме того, по законодательству Республики Беларусь коммунальной собственностью в административно-территориальных единицах управляют и распоряжаются и местные Советы депутатов. Они своими решениями определяют порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью. В итоге ей управляют и распоряжаются два самостоятельных и независимых друг от друга субъекта – местные Советы депутатов и местные исполнительные и распорядительные органы. Уже это обстоятельство свидетельствует о неэффективном управлении.

Вместе с тем белорусским законодательством не установлено какое-либо целевое использование коммунальной собственности. Она может использоваться и для решения государственных вопросов, и для решения проблем местного значения. Не установлены в законодательстве также и какие-то ни было ограничения по ее объектному составу. В собственности административно-территориальных единиц может находиться любое имущество, за исключением владений, находящихся в собственности только государства.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества» от 19 января 1993 г. № 2103-ХІІ не подлежат разгосударствлению и приватизации предприятия (объединения), организации и виды имущества, отнесенные законом к перечню объектов, которые могут находиться только в собственности государства. Поэтому объекты, находящиеся только в собственности государства, могут быть отчуждены в собственность административно-территориальных единиц с согласия органов, осуществляющих управление государственной собственностью.

Не добавляет ясности о составе имущества коммунальной собственности и Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З. Так, согласно п. 1 ст. 55 Закона «Коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами, составляют казну соответствующей административно-территориальной единицы». Из этого следует, что коммунальное имущество состоит из двух элементов:

1. Казны административно-территориальной единицы;
2. Имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами.

В старом Законе Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617 – XII в ст. 36 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» более точно и подробно определялся состав коммунальной собственности. Так, она состояла из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

К коммунальной собственности относилось также имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами, другими органами местного самоуправления, исполнительными комитетами и местными администрациями за счет принадлежащих им средств, в том числе и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 г. № 581 «О приобретении объектов недвижимости для местных нужд» местные Советы депутатов, по их поручению соответствующие областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты, местные администрации районов в городах ежегодно до 10 декабря формируют и утверждают на очередной год перечни находящихся на соответствующей территории объектов недвижимости следующих категорий – капитальные строения (здания, сооружения), изолированные помещения, незавершенные законсервированные капитальные строения независимо от их функционального назначения, которые могут быть использованы для местных нужд и в отношении которых в случае их продажи органами местного управления и самоуправления может быть реализовано преимущественное право на их приобретение за счет средств, запланированных в местном бюджете на эти цели. При прочих равных условиях это право принадлежит нижестоящему Совету (по его поручению – исполнительному комитету или местной администрации).

Из вышеизложенного следует, что органы местного управления и самоуправления как государственные органы, не могут непосредственно заниматься хозяйственной деятельностью. Эту деятельность они могут осуществлять только через создаваемые ими коммерческие юри-

дические лица, а также в известной степени через некоммерческие организации.

Хозяйственная деятельность местных органов управления и самоуправления осуществляется через созданные ими предприятия. Созданное коммунальное предприятие является самостоятельным юридическим лицом. В силу ряда причин, прежде всего экономических, политических, коммунальные предприятия могут работать в убыток. Законодательство Республики Беларусь не содержит специального определения коммунального субъекта хозяйствования. Созданный коммунальный субъект хозяйствования не является полностью самостоятельным. Он создается по велению местных органов власти и в своей хозяйственной деятельности должен руководствоваться их указаниями, хотя в определенной части, например, имеют организационную и юридическую самостоятельность.

Таким образом, эффективное управление коммунальной собственностью в рамках текущего законодательства не представляется возможным. Пока существует двойное подчинение (местным Советам и местным исполкомам) предприятий коммунальной формы собственности, вопрос повышения эффективности и доходности коммунального имущества так и будет находиться в подвешенном состоянии.

Решить данную проблему можно, если все мероприятия, связанные с управлением коммунальным имуществом, будут увязаны как по срокам, так и по ресурсам (финансовым, материальным, трудовым), а также, если при решении проблем будут учитываться интересы развития местного сообщества и территории.

Заключение. Вопросы повышения эффективности использования государственного имущества, в том числе находящегося в коммунальной собственности, позволят повысить результативность реального сектора экономики за счет уменьшения затрат по обслуживанию неиспользуемого имущества, стать более привлекательными предприятиям с точки зрения привлечения инвестиций и повысить поступление денежных средств в бюджет.

Решение проблемы продуктивного управления коммунальной собственностью возможно в рамках Программы повышения эффективности управления коммунальным имуществом, которую нужно разрабатывать на уровне конкретной области.

Основные задачи Программы:

- 1) разработка стратегии управления, ориентированной на повышение роли коммунального имущества при решении социально-экономических задач развития территории;

- 2) вовлечение максимального количества объектов коммунальной собственности в процесс совершенствования управления;
- 3) оптимизация структуры собственности в целях обеспечения экономического роста, развития рынка земли и достижения рентабельной работы предприятий;
- 4) увеличение доходов местного бюджета, неналоговых поступлений на основе эффективного управления коммунальной собственностью;
- 5) четкое разграничение подчиненности, прав и обязанностей объектов коммунальной собственности.

Наряду с разработкой Программ следует ужесточить всесторонний контроль за использованием коммунального имущества, продолжить работу по сокращению дебиторской задолженности в областной бюджет со стороны недобросовестных арендаторов коммунального имущества, прекратить заключение с ними договоров аренды.

ЛИТЕРАТУРА

1. В белорусскую экономику следует активно внедрять эффективные методы управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.belta.by/regions/view/v-ekonomiku-sleduet-aktivno-vnedrjat-effektivnye-metody-upravlenija-gendirektor-polotsk-steklovolokna-231554-2017/> – Дата доступа: 05.02.2017.
2. Кошкин, Л. И. Вопросы эффективности управления государственной имущественной собственностью / Л. И. Кошкин // Менеджмент в России и за рубежом. – 2009. – № 4. – С.14-17.
3. Плескачевский, В. С. Государственный собственник: резервы эффективности / В. С. Плескачевский // Экономика и управление собственностью. – 2008. – № 3. – С. 4-8.

УДК: 631.16:658.15:633.1(476.6)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА ЗЕРНА И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ ГРОДНЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

А. И. Сивук

УО «Гродненский государственный аграрный университет»
г. Гродно, Республика Беларусь
(Республика Беларусь, 230008, г. Гродно, ул. Терешковой, 28
e-mail: anna.ggau@mail.ru)

***Ключевые слова:** эффективность, производство, зерно, зерновые культуры, показатели экономической эффективности зерна, Гродненская область.*

***Аннотация.** Зерно является основой создания продовольственного фонда, стимулирует производство продукции животноводства и перерабатывающей промышленности, от уровня развития которых во многом зависит про-*