

СОДЕРЖАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

© 2008 Т.И. Хаметов*

Ключевые слова: земельно-имущественный комплекс; система управления; организация управления; методы управления; функции управления; экономический механизм управления; земельные ресурсы; земельно-имущественные отношения; недвижимость; государственная регистрация; кадастр недвижимости.

Рассмотрены общие понятия системы управления и ее механизмы, в том числе управления земельно-имущественным комплексом. Представлены структура, цели, задачи и классификация основных методов управления в иерархии земельно-имущественных отношений субъектов и объектов управления.

В современной науке не существует единого определения системы. Понятие “система” в экономике связывается с такими категориями, как “план”, “метод”, “порядок”, получающими широкое распространение в различных сферах человеческой деятельности, или с совокупностью элементов (и их частей), образующих определенную целостность и единство. Эта совокупность предназначена для достижения конкретной цели и находится во взаимодействии с окружающей внешней средой.

Схожие определения системы приводят и другие экономисты.

Под системой обычно понимают наличие множества объектов с набором связей между ними и их свойствами. Различают простые, сложные и очень сложные системы, детерминированные и вероятностные системы, а также открытые и закрытые системы.

По мнению автора, система управления объектов земельно-имущественного комплекса (ЗИК) соответствует признакам открытой, сложной и вероятностной экономической системы. Открытой она является потому, что ее функционирование невозможно без взаимодействия с внешней средой: на входе в систему сосредоточены материальные, трудовые и экономические потоки в ЗИК, информационные потоки (правовые акты РФ и субъекта РФ, сведения о состоянии объектов ЗИК и т.п.); на выходе - увеличение поступлений финансовых средств в бюджет от использования объектов ЗИК, повышение эффективности землепользования, развитие социальной защиты населения.

Сложной система управления ЗИК является потому, что обладает набором таких свойств, как неоднородность и содержание большого числа подсистем, эмерджентность - несовпадение свойств подсистем и свойств самой системы, иерархия, агрегирование, многофункциональность, гибкость, надежность, безопасность, стойкость, уязвимость, живучесть.

Вероятностной система управления ЗИК является потому, что невозможно точно предсказать, как она будет вести себя и каким будет результат ее функционирования при изменяющихся условиях, например в законодательстве по земельно-имущественным отношениям или в организационной структуре управления ЗИК.

С понятием “система” неразрывно связаны понятия “организация” и “управление”, которые неразрывны и существуют только во взаимосвязи друг с другом. Организация воздействует на состав элементов системы, их свойства и связи, а управление - на процессы, осуществляемые элементами системы. В этом состоит их принципиальное отличие по содержанию.

Применительно к земельным ресурсам понятие “управление” понимается как организующая деятельность государственных органов власти, направленная на создание условий для рационального использования и охраны земельными участками, имеющими права на земельные участки, в различных средах социально-экономической жизни общества; как “сочетание различных функций по воздействию на землепользователей и других участников земельных отношений при совершении ими различных действий по поводу земельных ресур-

* Хаметов Тагир Ишмуратович, кандидат экономических наук, доцент Пензенского государственного университета архитектуры и строительства.

сов”; как совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов.

На основе обобщения публикаций экономистов автором разработана структура процесса управления ЗИК (рис. 1).

Регулирование в сфере земельно-имущественных отношений неразрывно связано со сбором и накоплением информации об объекте управления и протекающих в нем процессах. Для современных условий уровень информационного обеспечения управления, учета и описания объектов ЗИК явно недостаточен. Разобщенность сведений, хранение данных в аналоговом формате, отсутствие электронного обмена информацией препятствуют принятию эффективных, обоснованных управленческих решений.

Системы, в которых протекают процессы управления, называют системами управления. Из имеющихся определений понятия “система управления” применительно к ЗИК наиболее приемлемо следующее: система управления - функция организованных систем (биологических, технических, социальных и др.), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей.

Связи системы управления ЗИК - это то, что соединяет объекты и подсистемы в единое целое. По мнению автора, связи любой систе-

мы следует разделить на внутренние (между подсистемами) и внешние (с другими системами и объектом системы). К внутренним связям системы управления ЗИК субъекта РФ и муниципального образования автором отнесены связи между системами управления различных административно-территориальных уровней, а также между подсистемами. К внешним связям автором отнесены связи с законодательной, налоговой системами, с системой Государственного кадастра недвижимости (ГКН) и иными системами, а также связь с объектом системы управления - землей.

К внутренним связям системы управления ЗИК локального уровня автором отнесены связи между земельным участком и объектами недвижимости, расположенными на нем. Внешние связи аналогичны системе ЗИК уровня субъекта РФ и муниципального образования.

Управление ЗИК имеет два направления: прямое и опосредованное. Прямое управление связано с созданием конкретных форм и условий землепользования (пространственные характеристики земельных участков, размещение инженерных сооружений, поселений, производственных и рекреационных центров, изменение состояния земель) и носит дискретный характер. Опосредованное управление ЗИК создает рамки (пределы) в использовании земли путем создания нормативно-право-



Рис. 1. Принципиальная структура процесса управления земельно-имущественным комплексом

вой базы. Опосредованное управление, в отличие от прямого, осуществляется постоянно.

Связующим звеном между законами управления и управленческой практикой являются принципы управления, характерные для ЗИК РФ и его регионов.

С.А. Липски считает, что основными функциями управления землепользованием являются анализ, планирование, регулирование, контроль, учет, исследование¹. А.А. Варламов разделяет функции управления на общие (планирование, организация, координация, регулирование, учет и контроль); специальные функции, обеспечивающие организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий; вспомогательные функции по обслуживанию процессов общего и специального управления². К основным функциям государственного управления ЗИК А.И. Полянский и М.М. Соловьев относят всего три функции: анализ, регулирование, контроль³.

Экономико-организационный механизм управления представляет собой совокупность управленческих методов. Понятие "механизм управления" в отечественной экономической литературе еще не получило единой трактовки. Автором термин "механизм управления" рассматривается как обеспечение совокупности методов взаимодействия субъекта с объектом управления и внешней средой. Методы взаимодействия, называемые методами управления, выступают, как показывает анализ литературы, основным критерием, по которому в механизме управления выделяют организационно-распорядительные, экономические и социально-психологические элементы (методы).

Под экономическим механизмом управления понимают систему экономических рычагов и стимулов, побуждающих коллективы людей и индивидуумы к необходимым действиям. Под организационным механизмом - организационные формы, структуры и методы управления; под социально-психологическим механизмом - систему социально-психологической мотивации и методов воспитания. Следует отметить, что при таком подходе к выделению элементов механизма управления и определению их содержания нарушается принцип единства критерия. Так, в организационном механизме управления, кроме организационных методов, рассматриваются организационные формы и структуры, которые к критерию выделения - методам управления - не относятся. Организационная

структура присуща всем элементам механизма управления как системам, но отличается в них особым содержанием. Например, экономический механизм имеет собственную структуру, обусловленную элементами (подсистемами) финансирования, ценообразования, кредитования, премирования и т.д., их функциями и взаимосвязями, отличную от структуры организационного механизма, определяемой элементами (подсистемами) регламентирования, нормирования, инструктирования, распорядительства и т.д., их функциями и взаимосвязями. Основная причина неправильной трактовки элементов механизма управления и раскрытия их содержания заключается в отождествлении организационной и управленческой деятельности, организационных и управленческих отношений.

Применительно к управлению объектами ЗИК мы придерживаемся классификации А.А. Варламова, который рассматривает механизм управления земельно-имущественным комплексом в регионах как комплекс трех подсистем: подсистемы правового, организационного и экономического обеспечения (учет, регистрация прав, оценка), создающей методическую базу и инфраструктуру для управленческих решений; подсистемы массового регулирования (налогообложение, зонирование), обеспечивающей воздействие органов управления на субъекты прав; подсистемы индивидуального регулирования, предназначенные для воздействия на отдельные субъекты социально-экономической деятельности⁴. Таким образом, в основе методологии управления объектами ЗИК всеми тремя формами собственности - владением, пользованием и распоряжением - должны быть организационно-правовые и экономические методы.

С учетом изложенного в таблице представлены основные цели, задачи и способы управления в иерархии ЗИО субъектов и объектов управления, а на рис. 2 - классификация и содержание методов управления объектами ЗИК.

Недвижимость, входящая в состав ЗИК (земельные объекты и иные объекты недвижимости), - это важная сфера государственного управления. От эффективного управления недвижимостью зависит пополнение доходной части бюджета, обеспечение государственных органов управления, хозяйствующих субъектов, учреждений образования, культуры, здравоохранения необходимыми для осуществления деятельности помещениями и др.

Управление в иерархии земельно-имущественных отношений

№ п/п	Субъекты хозяйствования и управления	Объекты управления	Главные цели и задачи	Основные методы и способы управления
1	Федеральные органы	Объекты федеральной собственности	1. Политическая и социальная стабильность. 2. Обеспечение устойчивого развития	Административное и правовое регулирование Государственное программирование Госзаказ
2	Региональные органы управления	Объекты региональной собственности	1. Эффективное функционирование систем обеспечения жизнедеятельности населения. 2. Обеспечение доходов бюджета. 3. Социальная защита населения.	Законодательные решения и инициативы. Региональные программы развития. Госзаказ
3	Местные органы управления	Объекты муниципальной собственности	Комплексное развитие территорий городов и районов	Административные и экономические меры (косвенное регулирование хозяйственной деятельности)
4	Отраслевые министерства и ведомства	Подведомственные предприятия	Эффективная деятельность подведомственных предприятий	Программы развития отрасли. Отраслевые нормативы
5	Хозяйствующие субъекты	Ресурсы	Максимизация чистой прибыли	Бизнес-планирование. Оперативное управление. Маркетинг. Текущий мониторинг рынка
6	Население	Имущество в личной собственности	Максимизация дохода. Удовлетворение материальных и духовных потребностей	Трудовая деятельность. Участие в голосовании. Представительство в общественных организациях

Составной частью системы управления недвижимостью ЗИК являются государственный учет и государственная регистрация прав на объекты недвижимости.

Несмотря на то, что функции, реализуемые этими системами, различны, их целесообразность проявляется только в совместном функционировании, поскольку для государства теряет смысл, например, учет объектов недвижимости без регистрации прав на них, а также регистрация права на объект недвижимости без его индивидуализации и последующего государственного учета.

Государственный учет и государственная регистрация - это два взаимосвязанных процесса. Для учета объекта недвижимости его необходимо всесторонне описать (сформировать), определив при этом все характеристики объекта: технические, экономические и правовые. Следовательно, в основе создания системы управления недвижимостью ЗИК должна быть хорошо организованная система учета и регистрации.

На современном этапе в условиях дефицита финансовых средств, необходимых для улучше-

ния состояния ЗИК и в целом для развития сферы производства и обслуживания, в России взят курс на формирование источника инвестиций за счет продажи и аренды объектов недвижимости, земельного налога и налога на имущество. В мировой практике давно используется принцип самофинансирования развития городов за счет результатов управления объектами ЗИК. В этих условиях ГКН выступает одним из важнейших компонентов управления ЗИК регионов России. Являясь информационной системой, ГКН позволяет систематизировать сведения о земельных ресурсах, объектах капитального строительства, об их количестве, качестве, составе, местоположении и характере современного и перспективного их использования, увязать объекты недвижимости с их собственниками, а также проводить единую земельно-имущественную политику на всей территории РФ⁵. Кадастровая информация позволяет идентифицировать объект недвижимости, определить его налоговую базу и показать пространственное положение по отношению к иным географическим объектам, а также принимать обоснованные управ-

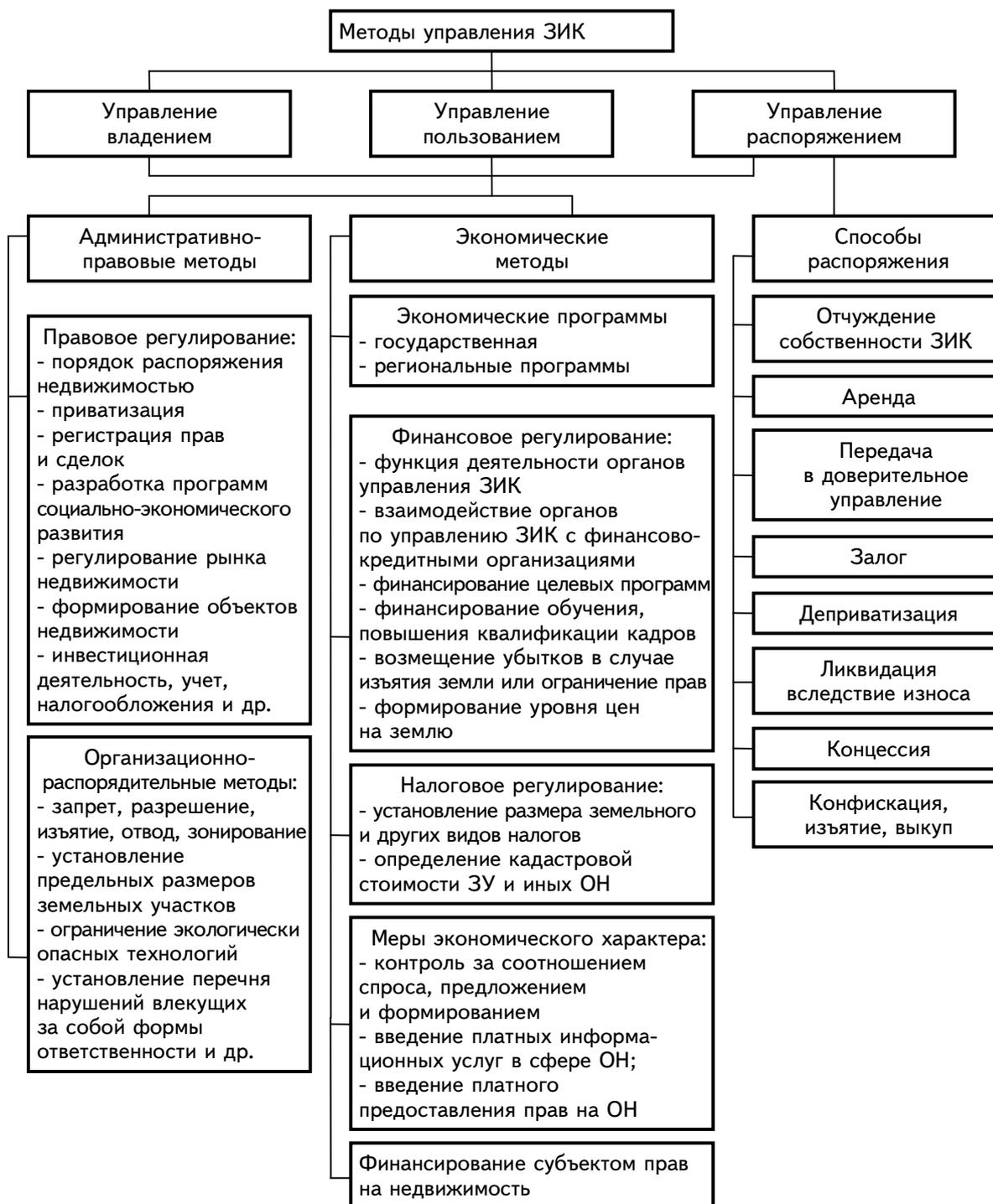


Рис. 2. Классификация методов управления объектами ЗИК

ленные решения по управлению ЗИК и развитию рынка недвижимости.

¹ Липски С.А. Государственное управление в сфере землепользования в условиях развития рыночных отношений // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 2-3 (11-12). С. 40.

² Варламов А.А. Земельный кадастр: В 6 т. Управление земельными ресурсами. М., 2004. 527 с. (Серия "Учебники и учебные пособия для студентов высш. учебных заведений").

³ Полянский А.И., Соловьев М.М. Систематизация механизмов государственного регулирования на рынке недвижимости // Недвижимость и инвестиции: Правовое регулирование. 2001. № 4 (9). С. 44-48.

⁴ Варламов А.А. Организационно-экономический механизм управления земельными ресурсами // Землеустройство, кадастры и земельное право. М., 2002. С. 55.

⁵ Хаметов Т.И. Экономико-организационный механизм формирования информационных ресурсов Государственного кадастра недвижимости // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2007. № 5 (31).