

**N.R. Kamynina**

## **THE NATURE AND CURRENT CHALLENGES OF ORGANIZATIONS'S REAL ESTATE PUBLIC MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Nadezhda Kamynina** – Associate Professor, the Department of Land Law and State Registration of Property, Moscow State University of Geodesy and Cartography, PhD in Technical Sciences, Moscow; **e-mail:** kamyninan@gmail.com.

*The article introduces and explains the concept of public management with regard to organization's property management from the standpoint of control objects and control entities as well as from the point of view of managerial objectives and control levels. Key issues and challenges are identified with regard to technical shape along with organizational and managerial state of real estate system in the Russian Federation with possible ways of solving the ones being proposed aimed at further development of organization's real estate public management system.*

**Keywords:** public management; organization's real estate; mechanisms of the development of public sector of economy; investments activities of public administration bodies; cadastre process; planning and forecasting documents.

**Н.Р. Камынина**

## **СУЩНОСТЬ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ ОРГАНИЗАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Надежда Ростиславовна Камынина** – доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, кандидат технических наук, г. Москва; **e-mail:** kamyninan@gmail.com.

*В статье раскрыто понятие государственного управления недвижимым имуществом организаций с позиции объектов, субъектов, целей и уровней управления. Определены современные проблемы в части технического и организационно-управленческого состояния системы недвижимого имущества РФ и предложены пути их решения для дальнейшего совершенствования государственного управления недвижимым имуществом организаций.*

**Ключевые слова:** государственное управление; недвижимое имущество организации; механизмы развития государственного сектора экономики; инвестиционная активность органов государственного управления; кадастровый процесс; планово-прогнозные документы.

Недвижимое имущество организаций (далее – НИО) составляет основу национального богатства любого государства и благосостояния его жителей, в связи с этим экономический рост и устойчивое развитие государства в значительной мере

связываются с научно-обоснованным выбором решений по эффективному и результативному распоряжению НИО на всех управленческих уровнях – федеральном, региональном и уровне отдельных организаций. Тем самым НИО выполняет

важнейшую социально-экономическую функцию, так как обеспечивает удовлетворение базовой потребности всех без исключения членов общества.

Под недвижимым имуществом (недвижимостью) согласно ст. 130 ГК РФ понимаются земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства и некоторые другие объекты. Важной особенностью недвижимого имущества является неразрывная связь с землей, при этом земельные участки также рассматриваются в качестве значимого объекта недвижимости. Основным признаком, отличающим недвижимость от движимого имущества, является обязательная государственная регистрация объектов.

Управление НИО в соответствии с классической теорией менеджмента должно включать: формирование количественной характеристики и классификации объектов НИО как управляемой системы; распределение полномочий между субъектами управляющей системы; установление стратегических целей и тактических задач управления; определение (измерение) критериев качества и эффективности; формирование функций управления: планирования, контроля, мотивации, принятия и актуализации управленческих решений [19]. Классификация НИО как объекта управления, определяется многими признаками, основными из которых являются: виды недвижимого имущества (земельные участки, объекты капитального строительства и другое), виды собственности (государственная, частная), целевое использование в производстве или потреблении, направления использования (коммерческое, социальное, культура, экология и другие).

Сущность управления имуществом в самом общем понимании представляет собой целенаправленное воздействие на объекты имущества. Содержание управления недвижимым имуществом можно рассматривать как отдельный вид пред-

принимательской деятельности и как часть сектора управления экономикой. В научной литературе понятие «управление недвижимым имуществом» в большинстве случаев трактуется в узком отраслевом смысле как перевод объекта недвижимости из начального в заданное состояние лучшим способом в нестабильной внешней и внутренней среде [12]; управленческая деятельность, связанная с недвижимостью и направленная на здания, комплекс зданий, земельные участки и другие объекты, включающая постановку целей и определение задач планирования, организацию, исполнение и контроль за решениями с последующим определением путей их достижения [2; 10] и подобные определения, в основном сводящиеся к эксплуатации недвижимости с целью получения полезного эффекта.

В широком смысле государственное управление недвижимым имуществом представляет собой важную часть государственного управления социально-экономическим развитием государства как его материальную основу. Государственное управление в целом, по мнению ученых, включает: сознательный, организующий, регулирующий процесс, направленный на упорядочение общественной жизнедеятельности людей и государства в целом [3; 21; 30]; профессиональное нормативно-регламентирующее управление жизнедеятельностью общества и государства в форме общественных услуг [6; 15; 18; 25; 27; 28], т.е. управление, охватывающее все стороны деятельности государства по достижению общественных целей. В отношении развития экономики общее государственное управление формирует государственное управление экономикой, представляющее собой управление со стороны государственных органов, охватывающее экономическую стратегию и политику достижения экономических целей, выработку и соблюдение правил хозяйствования, а также управление государственным сектором экономики [24]. НИО в масштабах государства, как необходимый фактор общественного производства является, соответственно, одним из объектов государственного управления

экономикой и образует его самостоятельную часть, включая прямое управление государственным НИО и регулирование недвижимого имущества всех остальных видов собственности.

Однако исследований по всеобъемлющему осмыслению управления имуществом в государственном масштабе недостаточно. В этом отношении можно выделить труды А.А. Завьялова [13], в которых произведен комплексный анализ всей системы государственного управления недвижимого имущества Российской Федерации как совокупности принципов, механизмов и моделей управления недвижимым имуществом. Вместе с тем, выводы, представленные в данной работе [12], требуют дальнейшего развития в современных условиях.

Имеется множество работ, раскрывающих некоторые составные элементы всего недвижимого имущества. В частности, в трудах, посвящённых управлению государственным недвижимым имуществом, государственной собственностью [17; 22], исследуются направления развития государственного недвижимого имущества в изменяющихся условиях, определяется его эффективная структура, пути сокращения нерациональных бюджетных расходов; построение механизмов развития государственного сектора экономики; совершенствование учета объектов собственности и подобное. Комплексные подходы к управлению недвижимым имуществом регионов представлены в исследованиях [5; 22; 29], в которых сделаны выводы, связанные с функционированием системы экономического развития земельно-имущественного комплекса территории и нахождением путей его эффективного использования [29], развитием теоретических положений, методологических основ и инструментария управления собственностью на территории региона для обеспечения его экономического роста [5; 22]. Однако в данных работах производится анализ только отдельного направления развития НИО и не содержится анализа комплексной системы государственного управления НИО в целом.

Учитывая теоретические наработки

по данному вопросу, автором уточнено определение государственного управления недвижимым имуществом организаций, которое в широком смысле понимается как целенаправленное воздействие управляющих систем на объекты недвижимого имущества в масштабах государства для достижения результативности и эффективности его создания, использования, сохранения, совершенствования и приумножения на всех уровнях управления, начиная от микроуровня отдельной организации как самостоятельного хозяйствующего субъекта и завершая макроуровнем управления недвижимым имуществом государства в целом, при этом собственник недвижимого имущества проводит прямое управление, а государственные органы осуществляют регулирующие функции.

Центральным элементом процесса управления является целеполагание, которое, как известно, можно представить как дерево (иерархию) целей. Высшими целями управления НИО в масштабах государства выступает обеспечение экономического роста, устойчивого развития, повышение конкурентоспособности государства и уровня качества жизни. Базовыми целями государственного управления НИО, обеспечивающими высшую цель, являются: рост полезного эффекта от использования НИО в государственном масштабе, в том числе увеличение коммерческих и бюджетных доходов, социальных благ и экологических эффектов; увеличение ценности НИО; сохранение имущества, в том числе объектов культуры и экологии; создание объектов имущества (капитальное строительство); оптимизация структуры НИО и рынка недвижимости с учетом пропорциональности НИО на макро-, мезо- и микроуровне.

Основу системы государственного управления НИО, по мнению автора, будет составлять три вертикальных уровня, а именно:

- макроуровень, включающий: регулирующие макрофункции (создание регламентирующих нормативно-правовых актов и механизмов, регулирующих НИО; регистрация прав на объекты недвижимо-

сти и сделок с ними; лицензирование в сфере недвижимости; налогообложение объектов НИО и предоставление льгот; реализация государственных целевых программ; установление амортизационных норм; реформирование жилищно-коммунального хозяйства; комплексное решение вопросов землепользования и приватизации земли, развития имущественных комплексов регионов, инженерной инфраструктуры; регулирование системы недвижимого имущества жилого и нежилого сектора, а также прямое управление объектами федеральной собственности (НИО федеральных органов, оборонные комплексы и подобные особые объекты, находящиеся в прямом федеральном подчинении);

- мезоуровень, включающий: регулирующие функции на мезоуровне; прямое управление земельно-имущественными комплексами регионов, включая все виды недвижимого имущества, расположенными на территории;

- микроуровень, включающий управление недвижимым имуществом в рамках отдельной организации в части ведения хозяйственной деятельности для получения экономического, социального, экологических и других общественно значимых эффектов.

Горизонтальные уровни управления НИО располагаются по отраслям, комплексам, кластерам и другим образованиям, связанным с горизонтальными процессами и цепочками формирования стоимости.

Иерархия целей, многоуровневость вертикальных и горизонтальных связей, многообразие видов невидимого имущества, структур и функций определяет необходимость построения модели государственного управления НИО как сложной многоэлементной динамической системы, изменяющейся под воздействием внешних и внутренних факторов и возникающих проблем.

Анализ современного состояния недвижимого имущества РФ затруднен ввиду рассредоточения ответственности и данных о недвижимом имуществе по различным направлениям, уровням управле-

ния, а также по разнонаправленности эффектов от его использования (социального, экологического, политического и подобных).

Несмотря на определённые положительные достижения в области управления недвижимостью в России в научной литературе и в официальных источниках приводятся неудовлетворительные результаты управления НИО, в связи с чем многие эксперты отмечают ряд управленческих проблем на всех уровнях системы управления НИО:

1. Устаревание, износ, снижение фондоотдачи НИО. В этом отношении академик А.Г. Аганбегян подчеркивает сокращение коэффициентов выбытия и обновления основных фондов, что привело к их прогрессирующей отсталости. Износ основных фондов России приближается к 50%. Не достигнут целевой показатель коэффициента обновления основных фондов [1]. По данным статистических отчетов, индекс фондоотдачи снизился на 7,4% [20].

2. Неэффективная приватизация. Эксперты утверждают, что приватизация не привела к повышению эффективности экономики по причинам недостаточности инвестиций и непроработанности модели приватизации, не произошло ожидаемого увеличения инвестиций для производственного, технологического и социального развития предприятий и не произошло повышения эффективности деятельности предприятий, что привело к снижению их конкурентного положения на отечественном и мировом рынках. Дэвид Браун, Джон С. Эрл, Альмос Телегди исследованиями результатов приватизации в РФ при сопоставлении с зарубежными странами на основе оценки динамики средней заработной платы и занятости населения до и после приватизации доказывают неэффективность проведенной приватизации в РФ [31].

3. Увеличение диспропорции между сектором госкомпаний и частных компаний. В экспертных кругах подчеркивается тот факт, что за последний период выросло количество государственных и муниципальных унитарных предприятий, госу-

дарственный вклад госкомпаний в ВВП вырос до 70% в 2015 г. с 35% в 2005 г., что снижает конкуренцию и негативно сказывается на развитии экономики РФ в целом [23].

4. Размытые полномочия и ответственность, несовершенный механизм взаимодействия органов управления на разных уровнях управляющей системы НИО, малоэффективный аудит результатов управления НИО. Так, авторы Р. Гринберг, А.Е. Городецкий [11] подчеркивают, что к существенным проблемам государственного управления относится «деформация структуры производства и рынка, неблагоприятная институциональная среда», «безудержное укрупнение госкорпораций» и необоснованные преференции для госмонополий, снижение конкурентности. Академик С.Ю. Глазьев [7] и другие авторы выделяют неуправляемость, хаотичность и номинальность государственного управления, псевдорегулирование, низкую инвестиционную активность органов государственного управления на различных уровнях управления, в том числе это относится к НИО.

5. Деструктивные явления в управлении НИО на мезоуровне, в частности, при определении эффективности управления НИО не учитывается социально-экономический эффект от использования НИО в среднесрочной и долгосрочной перспективе, недостаточный контроль со стороны органов исполнительной власти отраслевой компетенции, органа по управлению имуществом, органов управления предприятиями. На уровне регионов меры повышения эффективности управления госимуществом сводятся к получению доходов от сдачи в аренду и приватизации имущества [26].

6. Малоэффективное планирование государственного управления НИО. Например, О.В. Кожевина [14] говорит о затрудненности определения миссии государственного управления НИО по причине размеров и сложности управляемой системы, неопределенности критериев оценки, трудности, уязвимости по отношению к внешней политической среде, множественности участников процесса.

Другие авторы утверждают, что в системе государственного управления НИО недостаточно применяется стратегическое и оперативное планирование как на уровне предприятий и организаций, так и на региональном и федеральном уровне управления по причине отсутствия обоснованного мониторинга эффективности использования НИО и, как следствие, отсутствие необходимой информации для принятия управленческих решений [14].

7. Слабость информационной составляющей управления. По мнению экспертов Министерства экономического развития, информационная составляющая государственного управления не отвечает современным требованиям, при этом недостаточно выражена публичность и масштабность информационных ресурсов цифрового формата при продаже объектов НИО.

8. Снижение эффективности кадастрового учета НИО. Так, один из авторитетных экспертов в данной области, проф. В.В. Варламов [4] объясняет это следующими причинами: несовершенство и запутанность законодательной базы системы ведения государственного кадастра недвижимости; заявительный принцип ведения кадастрового учета и регистрации прав; отсутствие в кадастре (реестре) качественных характеристик земельного участка; отсутствие стабильной организационной структуры управления кадастровыми системами, включая их содержание и финансирование; несовершенство методологии и методик кадастровой оценки земель, функционирование до 2013 года отдельных систем кадастрового и технического учета объектов недвижимости, а также системы регистрации прав и сделок с ними; наличие ошибок и пробелов в сведениях ГКН; высокий уровень бюрократизации, коррупционная и рейдерская опасности из-за непрозрачности процедуры постановки на кадастровый учет и регистрации недвижимости; наличие двух систем территориального деления Российской Федерации (административно-территориальное и деление по муниципальным образованиям); хроническая незавершенность кадастрового процесса по причине

невыполнения планово-прогнозных документов.

9. Проблемы использования земель как главного объекта НИО. В Государственных Докладах о состоянии и использовании земель в Российской Федерации [9] отмечаются имеющиеся проблемы. Например, проблемы, связанные с несоблюдением установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв, предотвращающих другие процессы негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающие качественное состояние земель, а также нарушения, связанные с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства и другие проблемы.

10. Распространение проблемы управления НИО на экологическую, культурную сферы. Например, при перераспределении и приватизации земельных угодий изменились системы мелиорации, что сказалось на качестве водных экосистем. В музейной сфере запутан организационно-управленческий механизм по причине двойного прикрепления музеев к органам субъектов РФ и Росимущества.

В то же время множественность несовершенных механизмов, замедленные управленческие реакции государственных структур на изменяющиеся факторы экономического, социального, технологического, политического и экологического характера, отсутствие единого органа управления НИО в масштабах страны, отсутствие стратегии и тактики развития НИО с учетом интересов общества в целом, малоэффективная информационная система обеспечения управленческого процесса снижают вклад сектора недвижимости в развитие российской экономики и благосостояние общества.

На основании этого очевидно, что необходимо повышение качества государственного управления НИО на базе принципов Всеобщего менеджмента качества (TQM) [8; 16; 19], важнейшим из которых выступает ориентация на требования потребителей и всех других заинтересованных сторон, а также моделей и механизмов управления качеством, позволяющие

увеличить результативность и эффективность использования НИО. Повсеместное применение прогрессивных методов управления качеством, включающих внедрение систем менеджмента качества, процессного подхода, нацеленного на результат, риск-ориентированного управления [15] и других инструментов управления качеством в сфере использования НИО, обеспечивающих достижение высокого уровня благосостояния и экономический рост страны в целом.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Аганбегян А.Г.* О мерах по преодолению кризисных процессов в экономике России. М.: Издание Государственной Думы, 2015. 320 с.
2. *Андреева М.В.* Экономика недвижимости. Вологда: ВоГТУ, 2009. 119 с.
3. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2010. 525 с.
4. *Варламов А.А., Гальченко С.А., Антропов Д.В.* Проблемы развития современных российских кадастровых систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в РФ. 2017. № 6 (189). С. 42–51.
5. *Гербева Л.Ю.* Методология управления собственностью на территории региона: дис. ... д-ра экон. наук. Оренбург, 2015. 377 с.
6. *Глазунова Н.И.* Государственное (административное) управление. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 560 с.
7. *Глазьев С.Ю.* Стратегия опережающего развития и интеграции на основе становления шестого технологического уклада // Партнерство цивилизаций. 2013. № 1–2. С. 195–232.
8. *Горбашко Е.А.* Повышение качества управления на основе менеджмента качества // Стандарты и качество. 2009. № 3. С. 88–89.
9. Государственный (национальный) доклад об использовании земель в Российской Федерации за 2015 год / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. М., 2016.
10. *Грабовый П.Г.* Экономика и управление недвижимостью в 2-х частях / под общ. ред. П.Г. Грабового. Ч. 1. Смо-

ленск: Смолин Плюс, 2001. 328 с.

11. *Гринберг Р.С., Городецкий А.Е.* Конкурентоспособность национальной экономики и структурные реформы // Сборник «О мерах по преодолению кризисных процессов в экономике России». 2015. С. 108–120.

12. *Гровер Р., Соловьев М.М.* Управление недвижимостью. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2016. 372 с.

13. *Завьялов А.А.* Формирование системы государственного управления недвижимым имуществом в Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. 304 с.

14. *Кожевина О.В.* Зарубежная практика использования организационных моделей управления эффективностью в государственном секторе экономики // Фундаментальные исследования. 2014. № 11-9. С. 2027–2031.

15. *Орлова О.Ю., Леонова Т.И.* Формирование ключевых рисков в системе менеджмента качества организации // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 2.

16. *Куганов В.Г., Леонова Т.И., Лях А.В.* Оценка качества деятельности государственных органов // Проблемы современной экономики. 2013. № 4 (48). С. 217–219.

17. *Михайленко Д.А.* Государственная собственность в экономике: структура и закономерности развития: дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. 152 с.

18. *Наумов С.Ю., Осипова И.Н., Подсумкова А.А.* Система государственного управления. М.: Форум, 2008. 304 с.

19. *Окреплов В.В.* Экономика качества как универсальный инструмент развития // Экономика качества. 2012. № 1. С. 4–8.

20. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#) (дата обращения: 10.04.2018).

21. *Охотский Е.В.* Государственное управление в современной России. М.: МГ МО(У) МИД России, 2008. 548 с.

22. *Павлова И.В.* Совершенствование системы управления государственным недвижимым имуществом в региональной экономике: дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2013.

23. Путина попросили снизить государственное участие в экономике // АРПП – Ассоциация распротстранителей печатной продукции: [сайт]. URL: <http://www.arpp.ru/2009-01-28-14-35-22/281897-putina-poprosili-snizit-gosudarstvennoe-uchastie-v-ekonomike.html> (дата обращения: 10.04.2018).

24. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.

25. *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2009. 368 с.

26. *Скляр Ю.Ю., Склярова Ю.М., Дулей В.В.* Ставропольский край: проблемы управления имуществом. Проблемы и оценка эффективности управления государственным имуществом // Российское предпринимательство. 2009. № 6-2. С. 156–160.

27. *Талатина Э.В.* Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. 469 с.

28. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления. 3-е изд., М.: Флинта, 2014. 220 с.

29. *Хаметов Т.И.* Эффективность управления земельно-имущественным комплексом на различных территориальных уровнях. Теория, методика и практика (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. 394 с.

30. *Чиркин В.Е.* Публичное управление. М., 2004. С. 11.

31. *J. David Brown, John S. Earle.* Álmos Telegdy David Does Privatization Hurt Workers? Evidence from Comprehensive Manufacturing Firm Data in Hungary, Romania, Russia, and Ukraine // Working paper WP3/2006/01. М.: State University – Higher School of Economics, 2006. 36 p.