

УДК 631,452; 631.6.02

DOI 10.18413/2075-4671-2019-43-2-165-172

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕНЕДЖМЕНТА ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ****TOPICAL ISSUES OF MANAGEMENT OF LAND SURVEYING WORKS
ON THE MODERN STAGE****Е.В. Ряплова, Б.Е. Бондарев, Ю.В. Уразова
E.V. Ryaplova, B.E. Bondarev, Y.V. Urazova**Российский университет дружбы народов,
Россия, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6RUDN University (Peoples' Friendship University of Russia)
6 Miklukho-Maklaya St, Moscow, 117198, Russia

E-mail: jane_ryaplova@bk.ru, zocenka@mail.ru, urazova-yuliya@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся различных уровней и сфер управления землеустроительными работами. Кроме того, делается акцент на специфику и особенности менеджмента в системе землеустройства Российской Федерации. Определены проблемы в области менеджмента землеустроительных и кадастровых работ на государственном, муниципальном уровнях, а также на уровне управления отдельных землеустроительных компаний. Вопросы, затрагивающие тему землеустроительного менеджмента, во многом отличаются тем, что они являются разнообразными, а также данные вопросы показывают неоднозначность и сложность его изучения. Стоит отметить, что теория менеджмента прошла весьма долгий путь развития и на протяжении этого времени в ней произошли значительные перемены со времени его появления. Менеджмент имеет много аспектов, а именно: землеустроительный, политический, экономический, социальный, идеологический, философский, психологический, организационный, технический. Данные аспекты являются, в какой-то степени самостоятельными, однако у них имеются общие цели и направления в сфере предпринимательства. В нашей стране землеустроительный менеджмент в разнообразных аспектах не был изучен, он даже не рассматривался, поскольку не соответствовал политике, методу и стилю управления в сфере социалистического производства.

Abstract

The definition of management is given in the economic literature as follows: management is the direct management of production, a system of principles, methods, means and forms of management that are specifically designed to be used in order to increase the productivity of production in developed countries. It is worth noting the differences between land management and conventional management, and they consist in the fact that in uncertain situations, managers and subordinates have a high degree of freedom. Prior to this, the management of the use of the earth's resources, which was formed under the administrative system, was created, on the contrary, on the global limitation of such freedom and the thought of predetermination of the main events and processes on earth for a long time to come with the help of all-encompassing Central planning. Due to the fact that there was no market land management was simply not needed, and the training of specialists (cadastral, land surveyors, etc.) – considered a great luxury. The study of land management is very necessary at the present time. It should be noted that the specificity of land management largely determines the object of management, and its features. It follows that the content of this topic can not be fully disclosed without the concept of the control object. The article analyzes the system of modern management of land management.



Ключевые слова: землеустроительный менеджмент, специфика землеустроительного менеджмента, особенности землеустроительного менеджмента, объект и предмет землеустроительного менеджмента, схемы территориального планирования, проблемы менеджмента землеустроительных работ.

Keywords: land management, specifics of land management, features of land management, object and subject of land management, schemes of territorial planning, problems of management of land management works.

Введение

В статье 1 Федерального закона №78-ФЗ [О землеустройстве, 2017] говорится о том, что землеустройство – это комплекс мероприятий, в который входят:

- изучение состояния земель;
- планирование и организация их рационального использования;
- охрана;
- межевание.

Все эти мероприятия должны осуществляться как гражданами, так и юридическими лицами на землях, включая земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции, а также на территориях традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Об этом в свое время писали известные Советские и Российские ученые землеустроители Дегтярев [1979], Мануйлов [1984], Волков [1999], Комов и др. [2001], Баденко и др. [2017], Сулин [2017] и др. Кроме того, всегда в землеустроительной практике уделялось большое внимание таким вопросам, как рентабельность проведения землеустроительных работ, их качеству и своевременности (периодичности). То есть вопросы управления производством в условиях плановой экономики в государственных землеустроительных предприятиях объединения «Росземпроект» (объединение «Росземпроект» ликвидировано в 2003 г.) имели особую важность и народнохозяйственную значимость.

Действующее земельное законодательство регламентирует содержание землеустройства в качестве системы государственных мероприятий. Это выражается в следующих землеустроительных действиях:

1. Изучение состояния земель. Проводится в целях получения информации о количественном и качественном состоянии земельных ресурсов на основе геодезических и картографических работ; почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий; оценки качества земель; инвентаризации земель [О кадастровой деятельности ..., 2018].

2. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны. Проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения иных направлений рационального использования и охраны земель. Это направление включает: природно-сельскохозяйственное районирование; разработку предложений по системе рационального использования земель и их охране; определение территорий, в границах которых могут быть предоставлены земельные участки гражданам и юридическим лицам; определение границ специальных земельных фондов; разграничение земельного фонда по категориям и видам, установленным законодательством.

3. Территориальное землеустройство, включающее образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также их межевание [Состояние и основные направления ..., 2016].

Объектом исследования в настоящей работе являлись менеджмент землеустроительных работ на разных уровнях управления.

Предметом исследования являлись проблемы в области менеджмента землеустроительных работ.

Исследования проводились на основе применения таких методов научного познания, как наблюдения, анализ и синтез, индукция и дедукция, обобщение и аналогия, систематизация и классификация.

Результаты и их обсуждение

В настоящее время в условиях рынка термин «управление» чаще заменяется на модный термин – «менеджмент», но суть от этого не меняется. В литературе чаще всего определяют менеджмент, как междисциплинарную отрасль знаний, имеющую свой источник познания – практику.

Рассмотрим особенности менеджмента в землеустройстве.

Академик С.Н. Волков писал, что вся история развития землеустройства говорит о том, что всегда успешные земельные преобразования начинались с формирования и совершенствования самой системы землеустройства [8 1999; 2001; 2002]. Основные элементы системы землеустройства и кадастров показаны на рис. 1.

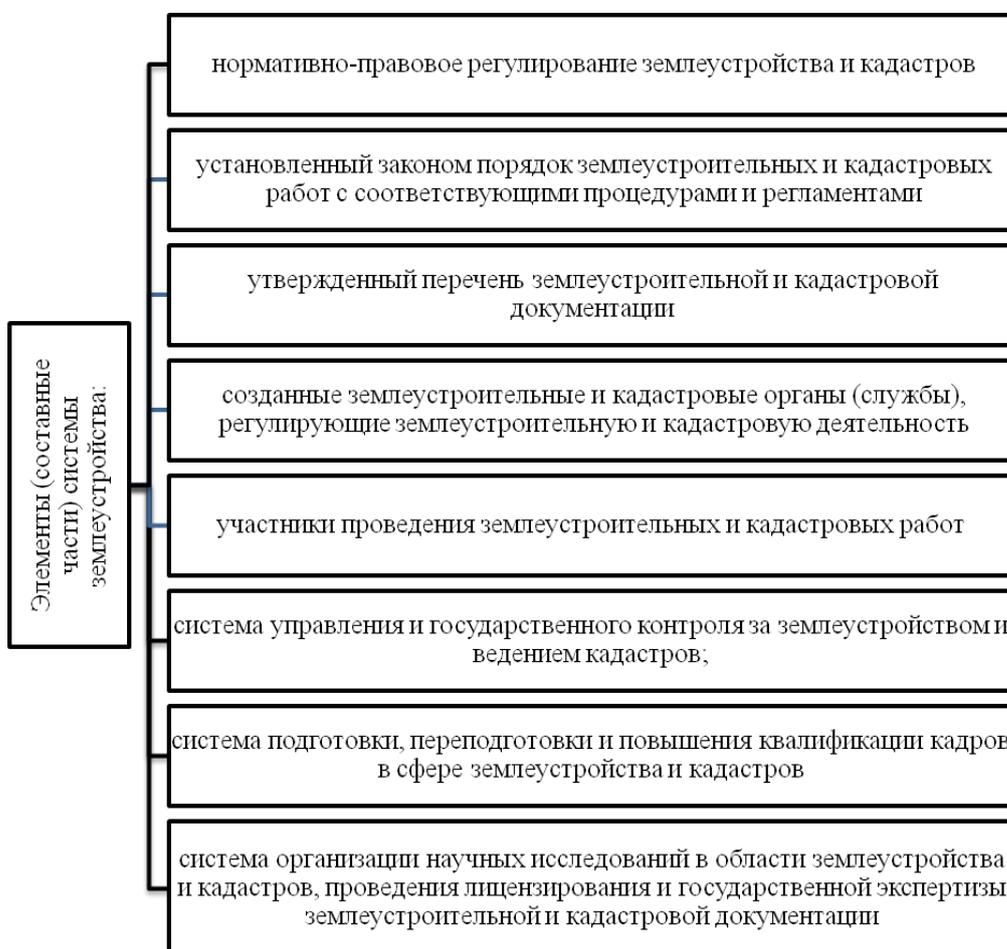


Рис. 1. Составные части системы землеустройства в Российской Федерации
 Fig. 1. Components of the land management system in the Russian Federation

Поскольку землеустроительная и кадастровая деятельность регулируется на государственном и муниципальном уровнях, а осуществляется силами отдельных государственных и частных организаций, то управление этими системами или менеджмент землеустроительных и кадастровых работ имеет трехуровневую структуру (рис. 2).



Рис. 2. Уровни менеджмента землеустроительных и кадастровых работ в Российской Федерации
 Fig. 2. Management levels of land management and cadastral works in the Russian Federation

В теории менеджмента есть такое понятие, как «кольцо управления» – наглядное представление функций менеджмента (рис. 3).

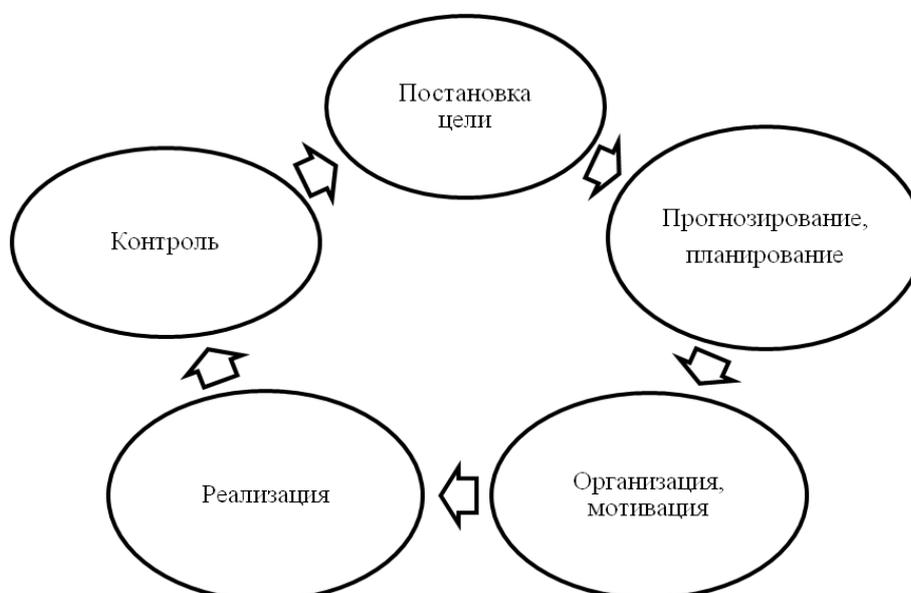


Рис. 3. Функции менеджмента (кольцо управления)
 Fig. 3. Management functions (the control ring)

Все эти функции осуществляются в менеджменте землеустроительных и кадастровых работ на всех уровнях управления.

Менеджмент землеустроительных и кадастровых работ имеет свои особенности:

1. Вопросы, касающиеся проблем организации землеустройства – землеустроительного менеджмента, всегда отличались многообразием и показывали всю сложность и комплексность их исследований [Иванов, 2018].

2. Так как менеджмент землеустроительных и кадастровых работ имеет определенную специфику и комплексный характер, то и знания менеджеров, работающих в этой сфере должны быть шире с учетом этих особенностей. Здесь необходима взаимная интеграция знаний традиционного менеджмента [Волков, 1996], землеустроительных, кадастровых, земельно-правовых и иных специализированных наук (геодезия, почвоведение, земледелие, экономика сельскохозяйственного производства и др.).

3. Специфика менеджмента землеустроительных и кадастровых работ чаще всего определяется самим объектом управления, его особенностями. В данном случае к объектам управления можно отнести: земельные ресурсы; объекты капитального

строительства; землеустроительные организации в целом и их подразделения, персонал, производство, финансы и т.п., в частности [Волков, 2000].

4. Современная ситуация с формированием нормативно правовой и нормативно-методической базой весьма сложная. Старая отлаженная десятилетиями советская административная, основанная на монополии государственной собственности на землю, система землеустройства и кадастра уничтожена, а на ее основе строится и постоянно совершенствуется новая система, основанная на многообразии форм собственности [Калабухов и др., 2014]. Естественно этот путь труден и без ошибок пройти его не удастся. В связи с этим возникают проблемы на различных уровнях менеджмента землеустроительных и кадастровых работ в Российской Федерации.

К таким проблемам можно отнести следующие:

1. Отсутствие обоснованных программ и государственного финансирования [Аксенова, 2014] по разработке прогнозных документов по использованию и охране земельных ресурсов Российской Федерации (Генеральная схема) в общем, и каждого региона (схемы) в отдельности. Это касается государственного уровня менеджмента землеустроительных и кадастровых работ. Именно в таких документах необходима детальная проработка вопросов стратегического прогнозирования и планирования использования земель, подобных «Дальневосточному гектару» или выделения «Территориальных зон опережающего развития». Кроме того, уже более 20 лет не разрабатываются (не обновляются) [Буров, 2016] схемы землеустройства муниципальных районов, которые детализируют те планы и решения, которые предусмотрены Генеральной схемой и схемами использования и охраны земель в субъектах РФ. Это проблема муниципального уровня менеджмента землеустроительных и кадастровых работ.

2. Анализ схем территориального планирования Российской Федерации разработанных, согласно федеральному закону 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что в настоящее время они не могут являться полноценной основой для управления землями, организации их рационального использования и охраны. Особенно это касается земель, используемых в сельском хозяйстве, где земля является главным средством производства и основой продовольственной безопасности страны. В схемах территориального планирования практически не учтены количественные и качественные характеристики земель, их плодородие, особенности использования, что всегда было важно при землеустройстве [Волков, 2013].

3. Реализация схем землеустройства муниципальных районов осуществлялась через разработку и осуществление землеустроительных проектов: межхозяйственного (территориального) и внутрихозяйственного землеустройства. Каков регламент реализации схем территориального планирования, разработанных архитекторами, пока четко не прописан [Вершинин и др., 2014].

4. Поскольку разработка схем территориального планирования предусмотрена 172-ФЗ [О стратегическом планировании ..., 2014] и профинансирована государством, то можно с уверенностью сказать, что в ближайшее время схемы землеустройства в перечень «стратегических документов» включены не будут, а соответственно и финансирование на их разработку ожидать не следует. Однако, доработка схем территориального планирования с включением в них вопросов по организации рационального использования земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, развития территориального агропромышленного комплекса и охране земель весьма актуальна.

Особое место в менеджменте землеустроительных и кадастровых работ занимают задачи внутрифирменного управления и управления фирмой, как самостоятельного субъекта рынка. Эти задачи третьего уровня менеджмента землеустроительных и кадастровых работ в современных условиях нельзя рассматривать отдельно друг от друга,



поскольку они неразрывно связаны между собой из-за влияния на фирму, как внешней, так и внутренней среды.

Как свидетельствуют данные опросов сотрудников землеустроительных и кадастровых организаций к проблемам внутрифирменного управления и управления фирмой в условиях конкурентной рыночной экономики можно отнести следующие:

1. Недостаточная мотивация персонала (моральная, материальная, карьерная).
2. Во многих организациях отсутствуют функциональные подразделения, мониторящие внутреннюю и внешнюю среду и оперативно, адекватно реагирующие на ее изменения. К таким подразделениям, например, можно отнести: службу маркетинга, PR-службу (Public Relations— публичные отношения, связи с общественностью).
3. Многие землеустроительные компании отказываются от формирования у себя подразделений и структур НИОКР (Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы), направленные на получение новых знаний и их практическое применение для создания новых технологий и, следовательно, новых продуктов и услуг.
4. Устаревшие методы определения общественно-необходимых затрат труда (ОНЗТ), не способствующие повышению производительности труда, качества продукции и оказываемых услуг, расширению «продуктовой линейки» (номенклатуры работ).
5. Использование устаревших или неэффективных типов организационных структур управления (линейная, функциональная, линейно-функциональная и др.), которые не могут обеспечить повышение эффективности землеустроительного производства в современных условиях.

Заключение

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что на данный момент в России существует необходимость подготовки высококвалифицированных менеджеров в области землеустройства и кадастров, обладающих знаниями, как в области управления (менеджмента), так и специальными прикладными знаниями в этих сферах.

Учет опыта и знаний, накопленных землеустроителями в области рационального использования сельскохозяйственных земель, их охраны от истощения и деградации, а также в области развития агропромышленного комплекса, является важным условием разработки предпроектных прогнозных документов федерального, регионального и муниципального уровней, а также схем территориального планирования.

Повышение эффективности и конкурентоспособности компаний, занимающихся землеустроительными и кадастровыми работами возможно на основе совершенствования их внутренней организационной структуры.

Список литературы

References

1. Аксенова Е.Г. 2014. Экономический механизм управления земельными ресурсами в административно-территориальных образованиях. Научное обозрение, 10 (3): 750–753.
Aksenova E.G. 2014. The economic mechanism of land management in administrative and territorial entities. Nauchnoye obozreniye, 10 (3): 750–753. (in Russian)
2. Баденко В.Л., Богданов В.Л., Гарманов В.В., Осипов Г.К. 2017. Управление землепользованием: учеб, пособие. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный университет, 300.
Badenko V.L., Bogdanov V.L., Germanov V.V., Osipov G.K. 2017. Land management: textbook. St. Petersburg, St. Petersburg state University, 300. (in Russian)
3. Буров М.П. 2016. Современные проблемы землепользования и государственного регулирования экономики. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 7: 6–16.
Burov M.P. 2016. Modern problems of land use and state regulation of the economy. Land Management, Cadastre and Land Monitoring, 7: 6–16. (in Russian)

4. Вершинин В.В., Воробьев А.В., Демидова М.М. 2014. Практикум по составлению землеустроительной документации (научно-методические рекомендации). Волгоград, Станица, 50.
Vershinin V.V., Vorobyov A.V., Demidova M.M. 2014. Practical work on the preparation of land management documentation (scientific and methodological recommendations). Volgograd, Stanitsa, 50. (in Russian)
5. Волков С.Н. 2013. Землеустройство: учебник. Гр. УМО. М., ГУЗ, 992.
Volkov S.N. 2013. Land management: textbook. Gr. EМА. Moscow, GUZ, 992. (in Russian)
6. Волков С.Н. 2002. Землеустройство. Землеустроительное проектирование. Межхозяйственное (территориальное) землеустройство. М., Колос, 3, 384.
Volkov S.N. 2002. Land Management. Land management design. Interfarm (territorial) land management. Moscow, Kolos, 3, 384. (in Russian)
7. Волков С.Н. 2000. Концепция современного землеустройства. (Теоретические и методические основы землеустройства в условиях перехода к новым земельным отношениям). М., Колос, 459.
Volkov S.N. 2000. The concept of modern land management. (Theoretical and methodological foundations of land management in the transition to new land relations). Moscow, Kolos, 459. (in Russian)
8. Волков С.Н. 1999. Современное землеустройство: состояние и перспективы развития. М., Былина, 53–66.
Volkov S.N. 1999. Modern land management: state and prospects of development. М., Bylina, 53–66. (in Russian)
9. Волков С.Н. 2001. Теоретические основы землеустройства: Т. 1. М., Колос, 496.
Volkov S.N. 2001. Theoretical foundations of land management: Vol. 1. Moscow, Kolos, 496. (in Russian)
10. Волков С.Н. 1996. Экономика землеустройства: Учебник для вузов. М., Колос, 26.
Volkov S.N. 1996. Economics of land management: Textbook for universities. Moscow, Kolos, 26. (in Russian)
11. Дегтярев И.В. 1979. Земельный кадастр. М., Колос, 463.
Degtyarev I.V. 1979. Land cadastre. Moscow, Kolos, 463. (in Russian)
12. Иванов Н.Н. 2018. Планирование и организация рационального использования земель и их охрана в субъектах РФ. М., ГУЗ, 242.
Ivanov N.N. 2018. Planning and organization of rational use of land and their protection in the subjects of the Russian Federation. Moscow, GUZ, 242. (in Russian)
13. Калабухов Г.А., Баринов В.Н., Трухина Н.И., Харитонов А.А. 2014. Основы кадастра недвижимости: учеб. пособие для студ. и магистрантов направл. подготовки 120700 «Землеустройство и кадастры». Воронеж, Воронежский ГАСУ, 171.
Kalabukhov G.A., Barinov V.N., Trukhina N.I., Kharitonov A.A. 2014. Fundamentals of real estate cadastre: studies. benefits for students. and sent undergraduates. training 120700 "land Management and cadastres". Voronezh, Voronezh GASU, 171. (in Russian)
14. Комов Н.В., Родин А.З., Спиридонов В.Ф. 2001. Пособие по землеустройству. М., Юни-пресс, 394.
Comov N.V., Rodin A.Z., Spiridonov V.F. 2001. Allowance for land. Moscow, Max-press, 394. (in Russian)
15. Мануйлов А.А. 1984. Пути совершенствования экономических нормативов для организации проектных и изыскательских работ по землеустройству. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Москва, 22.
Manuilov A.A. 1984. Ways of improvement of economic standards for the organization of design and survey works on land management. Abstract. dis. ... cand. econom. sciences. Moscow, 22. (in Russian)
16. О землеустройстве: федер. закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ; в ред. от 31.12.2017 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132/ (дата обращения: 20 февраля 2019).
On land management: Federal law by 18.06.2001; in ed. by 31.12.2017 // Reference Legal System Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132/ (date of application: 20 February 2018). (in Russian)



17. О кадастровой деятельности: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ; в ред. от 03.08.2018 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/. (дата обращения: 20 февраля 2019).

On cadastral activities: Federal law by 24.07.2007; in ed. by 03.08.2018. Reference Legal System Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/. (date of application: 20 February 2018). (in Russian)

18. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ; в ред. от 31.12.2017 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 20 февраля 2019).

On strategic planning in the Russian Federation: Federal law by 28.06.2014; in ed. by 31.12.2017 // Reference Legal System Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/document/consdocLAW164841/>. (date of application: 20 February 2018). (in Russian)

19. Состояние и основные направления развития землеустройства: монография / под ред. С.Н. Волкова. М., ГУЗ, 2016.

Status and main directions of development of land management: monograph / under red. S.N. Volkova. Moscow, GUZ, 2016. (in Russian)

20. Сулин М.А. 2017. Землеустройство. М., Колос, 402.

Sulin M.A. 2017. Land Management. Moscow, Kolos, 402. (in Russian)

Ссылка для цитирования статьи

Reference to article

Ряплова Е.В., Бондарев Б.Е., Уразова Ю.В. Актуальные вопросы менеджмента землеустроительных работ на современном этапе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Естественные науки. 2019. Т. 43, №2. С. 165–172. doi: 10.18413/2075-4671-2019-43-2-165-172

Ryaplova E.V., Bondarev B.E., Urazova Y.V. Topical Issues of Management of Land Surveying Works on the Modern Stage // Belgorod State University Scientific Bulletin. Natural sciences series. 2019. V. 43, №2. P. 165–172. doi: 10.18413/2075-4671-2019-43-2-165-172