

А. Н. Пахомов¹

канд. экон. наук, и. о. генерального директора ФГУП «ФТ-Центр» (Санкт-Петербург)

АНТИКРИЗИСНАЯ МОДЕЛЬ СОДЕРЖАНИЯ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОФИСНОЙ НЕДВИЖИМОСТИ

С начала 1990-х гг. в сознании граждан России слово «реформа» прочно срослось с представлением о дальнейшем ухудшении материального положения вследствие обнищания и дороговизны, понижении качества услуг в области здравоохранения и сокращении объемов лекарственного обеспечения, снижении уровня образования и проч. Обычным комментарием к идеологии реформ стало разъяснение не альтернативы выбора из направлений повышения благосостояния, а наименьшего из зол. При этом в качестве основного инструмента негативного реформирования общества рассматривались рыночные отношения.

К сожалению, и сегодня также высказываются мнения о том, что новая исполнительная власть в России основное внимание должна уделить и реализовать в первую очередь целый комплекс непопулярных реформ.

Однако имеется масса направлений для реформаторской деятельности, реализация которых с использованием рыночных инструментов давно назрела, крайне обходима для блага общества и оздоровления бюджетов всех уровней, и вместе с тем реформы при их проведении никоим образом не заденут материальные интересы граждан России. На наш взгляд, в средствах массовой информации, научных изданиях следовало бы ввести специальный раздел, самостоятельную колонку под рубрикой «Популярные реформы». Заинтересованность в том, чтобы принять участие в обсуждении проблем в данном разрезе, проявили бы все созидательные общественно-политические и научные силы страны.

К числу давно назревших реформ следует отнести необходимость коренного изменения модели управления объектами государственной офисной недвижимости.

Цель статьи связана с освещением рыночного пути реформирования сложившейся в России модели содержания объектов государственной офисной недвижимости.

Развернувшийся в 2008 г. глобальный кризис уже приводит и еще больше усилит государственное регулирование национальных экономик, что в свою очередь поставит вопрос о повышении эффективности работы всех органов государственной власти. Она в значительной мере зависит от *модели содержания объектов государственной офисной недвижимости (ОГОН)*.

¹ Эл. адрес: fin@econ.pu.ru

Сегодня все органы государственной власти в Российской Федерации ведут свою самостоятельную обособленную деятельность по эксплуатации и управлению вверенной им недвижимостью: в управлении каждого министерства (ведомства) находится отдельное здание, содержится собственный персонал по работе с недвижимостью. Единый управляющий государственной офисной недвижимостью, который отвечал бы за все здания в целом, отсутствует. При этом создается ситуация, когда каждое министерство (ведомство) проявляет заинтересованность чуть ли не в безграничном расширении офисных площадей. И причины такого поведения не всегда бескорыстны. Вспомним только один случай. В апреле 2006 г. в Санкт-Петербурге при проведении проверки, связанной с соблюдением законодательства, регламентирующего управление и распоряжение федеральным имуществом, прокуратурой Адмиралтейского района были выявлены нарушения действующего законодательства на ФГУП «ВНИИМ им. Д. И. Менделеева» (Московский пр., д. 19). На его территории осуществляло свою деятельность ООО «НПП «Стройармкомплект»». По документам данное предприятие арендует помещение общей площадью 99 кв. м, расположенное на первом этаже здания. В ходе проверки было установлено, что «Стройармкомплект» осуществляет деятельность на территории, значительно превышающей площадь, указанную в договоре аренды. На территории ФГУП «ВНИИМ им. Д. И. Менделеева» на втором этаже дома 19 осуществляет деятельность филиал ООО «НПФ «Люмэкс-защита»». Данное предприятие также арендовало помещения на территории ФГУП, но каких-либо документов, подтверждающих факт аренды, нет (В Петербурге в отношении...).

При проведении проверки соблюдения земельного законодательства со стороны ФГУП «ВНИИМ им. Д. И. Менделеева» установлено, что НИИ был предоставлен на праве бессрочного постоянного пользования земельный участок общей площадью 24 978 кв. м. Но ФГУП «ВНИИМ им. Д. И. Менделеева» в нарушение земельного законодательства обособило часть участка площадью 30 кв. м и самовольно предоставило его в аренду ООО «НПП «Стройармкомплект»». По фактам выявленных нарушений прокуратурой района внесено три представления об устранении нарушений действующего законодательства. Также вынесено четыре постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Существует значительная дифференциация в обеспеченности органов федеральной исполнительной власти офисными площадями. Результаты расчетов нормативной потребности по обеспечению офисными площадями за 2006 г. показали, что в 60 из 83 министерств, служб, агентств нормативная потребность в общей площади составила около 200 тыс. кв. м. Фактически за ними закреплены объекты недвижимого имущества общей площадью более 623 тыс. кв. м. Таким образом, превышение составляет 68,5% площади, переданной в оперативное управление.

При этом заметим, что согласно действующему нормативу при размещении государственных органов и организаций размер закрепляемой за ними на праве оперативного управления или хозяйственного ведения площади под административные цели исчисляется исходя из нормы 9 кв. м. общей площади на одного работника аппарата управления¹.

Ради справедливости следует также отметить, часто избыток площади объясняется использованием непригодных под офисы зданий, имеющих огромные холлы, коридоры, переходы. Но и этот момент лишь подтверждает не-

¹ См.: п. 3 постановления Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений».

обходимость реформирования сложившейся модели содержания и финансирования государственной недвижимости.

Содержание и эксплуатация столь значительного размера площадей, превысивших нормативную потребность для исполнения ими государственных функций управления более чем в три раза, предопределяет необходимость разработки методических инструментов оценки эффективности управления ОГОН и проведения пофакторного анализа возникновения потерь средств федерального бюджета в исследуемой области.

В целях выявления учреждений, имеющих высокий уровень рисков возникновения непроизводительных потерь предоставленного им бюджетного финансирования, предлагается использовать методику проведения расчетов удельного веса площадей, превышающих нормативную потребность, к общей площади, переданной в оперативное управление.

Финансирование обслуживания объектов государственной офисной недвижимости осуществляется Министерством финансов, эксплуатация — каждым министерством (ведомством) самостоятельно. Такой организационный подход предопределяет целый ряд недостатков: при невысокой прозрачности информации отсутствует возможность установления уровня достаточности расходов на содержание офисной недвижимости; соответственно, не определяется эффективность расходов на управление имуществом; как естественное следствие сложившегося положения дел в данной сфере — отсутствует возможность контролировать эффективность расходов, нет экономического обоснования развития и внедрения новых технологий в процесс государственного управления. В результате в настоящее время совершенно невозможно четко и внятно ответить на вопросы: много или мало выделяется бюджетных средств для содержания объекта? требуется дополнительное финансирование или его можно и нужно в конкретном случае сократить?

В бюджетной классификации государственная офисная недвижимость не находит отражения и целевым образом не финансируется. В результате получается, что самая значительная по своей ценности часть государственного имущества способна приходить в упадок по «объективным» причинам, вовремя не ремонтируется, эксплуатируется в морально и физически устаревшем состоянии, не обновляется.

Таким образом, только разработка инновационной концепции популярных путей реформирования и внедрение новой модели управления государственной офисной недвижимостью позволит решить накопленные за последние двадцать лет проблемы данной сферы, улучшить условия труда государственных служащих, обеспечить государственные учреждения современными, технически хорошо оснащенными офисными помещениями, задействовать различные источники финансирования для проведения реконструкции государственных офисных площадей.

На наш взгляд, для реализации концепции нужно использовать такую модель развития и содержания недвижимости, которая основывается на централизации управления государственной офисной недвижимостью посредством передачи ее объектов в управление единого управляющего. Причем централизация не только не устраняет, а напротив, предполагает расширение рыночных инструментов в данной сфере.

Отметим, что системы централизованного управления государственной офисной недвижимостью в различное время применялись во многих странах и зарекомендовали себя положительно. В настоящее время такого рода эффективные и успешно развивающиеся системы созданы в Германии (Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen, BLB NRW), США (General

Services Administration, GSA). В Китае в 2003 г. был назначен эксклюзивный представитель государственной собственности — Комитет Госсовета по контролю и управлению государственным имуществом (КГКУГИ).

Основным условием разработки новой для России модели управления федеральной офисной недвижимостью является положение о том, что предприятие как единый управляющий объектов офисной недвижимости государства будет выполнять функции специализированной управляющей компании. Это позволит рассчитывать и регулировать эффективность управления объектами государственной офисной недвижимости. При такой идеологии реформы вполне естественным является использование рыночных инструментов. Государственное офисное недвижимое имущество вовлекается в коммерческий оборот, превращаясь тем самым в действующий актив. Арендные отношения снимут с представителей государственной власти несвойственную (и сомнительную в правоохранительном аспекте) необходимость заниматься бизнесом по эксплуатации объектов недвижимости.

Наиболее приемлемыми формами передачи в управление объектов государственной офисной недвижимости в рамках существующей нормативно-правовой базы являются доверительное управление, договор аренды (субаренды), агентские договоры на сдачу в аренду и на эксплуатацию.

Однако сегодня государство крайне неактивно передает управление государственной собственностью частным управляющим. Частные управляющие компании также неохотно соглашаются на управление государственными офисными объектами. И ту, и другую сторону можно понять: отсутствует нормативно-правовая база привлечения управляющих компаний, в частности не проработаны юридические и бухгалтерские вопросы такого управления; отсутствует методика определения величины вознаграждения частной управляющей компании; имеются трудности при получении бюджетного финансирования на содержание объектов офисной недвижимости.

Отметим, что одним из самых прогрессивных субъектов Российской Федерации по своему отношению к негосударственным управляющим компаниям считается г. Санкт-Петербург. Еще в 2004 г. власти города приняли Закон от 30 февраля 2004 г. № 334-51 «О доверительном управлении имуществом Санкт-Петербурга», который устанавливает цели и способы передачи имущества казны Санкт-Петербурга в доверительное управление, условия осуществления доверительного управления имуществом, а также определяет особенности передачи в доверительное управление и условия осуществления доверительного управления в отношении отдельных видов имущества. Законом предусмотрено, что при передаче имущества в доверительное управление должны быть определены цели доверительного управления; критерии оценки деятельности доверительного управляющего; обязанность доверительного управляющего отчитываться о своей деятельности и ее результатах; размер и форма вознаграждения доверительному управляющему и др.

Исходя из задач развития системы государственного управления попытаемся предложить основы разработки поэтапного плана реформирования содержания такого важнейшего материального элемента системы государственного управления, как объекты государственной офисной недвижимости.

План должен стать программным документом, включающим комплекс показателей-заданий, сбалансированных по ресурсам, срокам осуществления и исполнителям, ответственным за обеспечение системы исследовательских, финансово-инвестиционных, производственно-коммерческих, организационно-хозяйственных и других мер (действий), направленных на достижение перспективных целей и задач.

При этом вектор развития определен следующим образом: «чертами завтрашней системы госуправления должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, компетентность и кругозор» (Выступление В. В. Путина..., 2008). Применительно к реформе содержания объектов государственной офисной недвижимости это означает, что должны качественно измениться условия работы сотрудников госаппарата, техническое оборудование зданий, техника документооборота, оборудование самих рабочих мест.

Если еще 10—15 лет назад документооборот осуществлялся преимущественно на бумажной основе, то сегодня персональные компьютеры позволяют кардинально преобразовать весь стиль работы чиновника. Реализация таких функций управления, как планирование и прогнозирование, учет и контроль, анализ текущей информации, изменяется не только по форме, но и по сути. Работа способна стать более мобильной и творческой. Но просто поставить компьютер на стол невозможно в старом здании: требуется его иное энергообеспечение, иные коммуникации, иная планировка помещений и т. д. Чаще всего добиться инновационных изменений в зданиях старой постройки, являющихся памятниками архитектуры, невозможно, крайне дорого.

Следует понять, если к работнику предъявляются повышенные требования, то и он не может не выдвигать повышенных запросов, вызывающих применение современных инженерных решений, обеспечивающих комфортность и безопасность. Повсеместно сохраняющиеся в офисах электрочайники, электрические обогреватели нельзя убрать по приказу сверху. Но они не просто выглядят архаично, они крайне опасны.

Создание предпосылок для превращения госаппарата в эффективно действующий компактный орган, для сокращения расходов на его обслуживание, для модернизации рабочих мест служащих необходимо увязать с коренным реформированием содержания и финансирования объектов государственной офисной недвижимости. Концепция реформирования содержания и финансирования государственной офисной недвижимости должна стать составной частью «Концепции социально-экономического развития страны до 2020 года». Важно четко продумать этапы и управленческие технологии проведения реформы для ее популяризации. А для этого важно ее научное обсуждение.

Добиться снижения затрат на обслуживание государственной офисной недвижимости можно путем экономии за счет эффекта масштаба при внедрении единых стандартов на проекты, конструкции, материалы; применения передовых технологий; создания системы предупреждения отказов и ремонта; своевременного проведения профилактических работ, применения современных инженерных решений, обеспечивающих комфортность и безопасность; более эффективного использования объектов государственной офисной недвижимости.

Пошаговый план реформы является процедурой создания *предприятия* и перехода к его функционированию в качестве *единого управляющего федеральной офисной недвижимости*. Здесь можно выделить три этапа.

На первом этапе осуществляется выбор и консолидация объектов государственной офисной недвижимости в управлении единого предприятия. При выборе объектов для закрепления за предприятием основным критерием служит возможность дальнейшего использования этого имущества.

Процесс передачи объектов государственной офисной недвижимости продолжается на всех этапах, кроме заключительного. Все имущество, которое пе-

редается в управление предприятию, должно быть четко классифицировано, оценено, описано и оформлено. Должны быть оценены и спланированы расходы по содержанию недвижимости на период от ввода в эксплуатацию до сноса.

На втором этапе происходит начало деятельности предприятия как управляющей компании: производится набор специализированного персонала, заключаются договоры аренды с арендаторами (государственными органами).

С целью определения списка объектов, которые могут быть сданы в аренду в течение короткого времени, без проведения капитального ремонта и реконструкции проводится инвентаризация и распределение объектов по нескольким группам:

- первая группа — объекты с высоким уровнем технического оснащения, развитой инфраструктурой, соответствующие требованиям арендаторов к офисным площадям и не требующие ремонта;
- вторая группа — объекты, пригодные для сдачи в аренду, но требующие некапитального ремонта и модернизации;
- третья группа — объекты, требующие капитального ремонта, реконструкции и модернизации, непригодные для сдачи в аренду;
- четвертая группа — нерентабельные объекты, подлежащие продаже на аукционе.

Объекты первой и второй групп сдаются в аренду государственным и частным предприятиям на втором и в начале третьего этапа реализации механизма управления государственной офисной недвижимостью. При этом для объектов второй и третьей группы разрабатываются планы ремонта и реконструкции, составляются соответствующие сметы и определяется объем финансирования, необходимый для повышения уровня их технического состояния и оснащения.

На данном этапе необходимо создать маневренный фонд для временного размещения арендаторов государственной офисной недвижимости на время проведения реконструкции и модернизации объектов. При создании маневренного фонда могут использоваться схемы лизинга и покупки недвижимости.

Финансирование деятельности предприятия станет происходить за счет средств от продажи и сдачи в аренду закрепленного за ним имущества, а также от договоров административно-хозяйственного обслуживания (АХО) — для безвозмездных пользователей. Кроме того, возможно целевое финансирование в рамках перечня строек и объектов.

На третьем этапе предприятие начинает функционировать как полноценная компания по управлению государственной офисной недвижимостью. Это означает, что производится реконструкция и капитальный ремонт объектов третьей группы, планирование и строительство новых объектов. Для решения поставленной задачи разрабатываются и реализуются программы по привлечению финансовых ресурсов для функционирования и развития объектов, а также самого предприятия в качестве управляющей компании. Тщательно прорабатываются и реализуются финансовые схемы взаимодействия с государственными органами по привлечению бюджетного финансирования, с кредитными организациями по привлечению заемного капитала, производится поиск инвесторов.

После передачи объектов государственной офисной недвижимости в управление предприятия финансирование его текущей деятельности, а также деятельности, связанной с реконструкцией, модернизацией, ремонтом и строительством новых объектов, может осуществляться из разных источников, например путем привлечения:

- средств инвесторов в ходе участия в долевым строительстве;
- средств, получаемых от продажи нерентабельных объектов государственной офисной недвижимости (частично в размере балансовой стоимости объектов);

- средств, перечисляемых предприятию по договорам аренды и АХО (для безвозмездных пользователей);
- финансирования из госбюджета (в исключительных случаях) в виде бюджетных инвестиций, осуществляемых по перечню строек и объектов для федеральных государственных нужд (только на этапе формирования имущественного фонда);
- заемных средств (долговое финансирование) под залог недвижимости предприятия, средств под строительство новых объектов под заключенные с органами власти долгосрочные договоры аренды.

Выступая на заседании Госсовета 8 февраля 2008 г., Президент России В. В. Путин справедливо отметил, что «по возможности надо активнее привлекать частный капитал в государственный сектор... Частная компания, мотивированная на результат, зачастую лучше справится с управлением, чем чиновник, не всегда имеющий даже представление о том, что по-настоящему является эффективным управлением и что такое результат». Реформа содержания и финансирования объектов государственной офисной недвижимости создаст для него необходимые естественные предпосылки.

Для оптимизации хозяйственной деятельности предприятия большинство вспомогательных функций управляющей компании на третьем этапе передается на аутсорсинг, означающий передачу непрофильных активов и процессов предприятия в управление внешним компаниям. Отметим, что управление непрофильными процессами — важная составная часть нормальной работы любого офиса. Эта деятельность требует значительных затрат, содержания штата сотрудников, дополнительной нагрузки на управленческий персонал. Часто управление непрофильными активами и процессами становится важнейшей стороной деятельности руководителя государственного предприятия, он должен следить за качеством ремонта, к нему идут жаловаться на плохую уборку помещений и т. п.

Для введения аутсорсинга предприятие производит отбор компаний, предоставляющих соответствующие услуги. Предполагается, что на аутсорсинг будут выведены следующие виды деятельности: охрана объектов государственной офисной недвижимости; эксплуатация средств телекоммуникации; клининг; эксплуатация и техническое обслуживание объектов государственной офисной недвижимости; разработка документации и архитектурных проектов для новых зданий; транспорт и грузоперевозки; снабжение комплектующими и материалами; прочие услуги.

В результате реализации Концепции управления государственной офисной недвижимостью должен быть сформирован эффективный, постоянно действующий механизм обеспечения государственных служащих необходимыми офисными площадями. Основными принципами управления создаваемого предприятия станут:

- снижение затрат за счет введения рыночных условий, например отношений наймодателей с нанимателями и введения экономически ориентированных концепций и процедур (управление портфелем, инвестициями, текущим обслуживанием);
- улучшение пользования недвижимостью за счет большей ориентации на клиента (с возможностью свободного «самоопределения» арендатора/клиента на рынке) и оптимизации размещения в региональном масштабе на основе потребностей клиентов и предприятия;
- улучшение ликвидности за счет продажи/деинвестирования «не востребованной» недвижимости, ориентированной на ликвидность управления инвестициями и текущим обслуживанием, и оптимизации развития аренды.

В итоге следует сделать вывод о том, что разработка путей реформирования сложившейся модели финансирования содержания объектов государственной офисной недвижимости является крайне необходимой, способна стать вполне популярной (улучшит условия труда и модернизирует рабочие места), повысит контроль в области управления государственной недвижимостью, создаст условия для ее нормального финансирования, обеспечит удовлетворение возрастающих требований к системе государственного управления в условиях глобального кризиса.

Источники

В Петербурге в отношении ФГУП «ВНИИМ им. Д. И. Менделеева» возбуждено дело об административном правонарушении по факту незаконной сдачи помещений в аренду. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.spbgid.ru/index.php?news=77175>

Выступление В. В. Путина на заседании Госсовета 8 февраля 2008 г. // Российская газета. Федеральный выпуск. 2008. № 4585.