

**А. Н. Пахомов<sup>1</sup>**

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

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОФИСНОЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ**

Существует множество аспектов глобализации, которые очевидны и против которых вряд ли выступят даже самые последовательные антиглобалисты. Одним из таких аспектов является обмен положительной информацией, позволяющей прогнозировать и рационализировать финансово-хозяйственную деятельность в сфере управления государственной офисной недвижимостью.

Отметим, что под управлением недвижимостью понимают три вида услуг, включающих (Гровер, 2007):

1) Facility Management — комплексную эксплуатацию объекта и инженерных систем, уборку помещений и прилегающей территории;

2) Property Management — техническую эксплуатацию зданий и административно-правовое управление, ведение юридического и финансового документооборота и проч.;

3) Building Management — управление проектированием, строительством, утилизацией и сносом объекта, консультирование по инженерным системам.

Изучение прогрессивных моделей национального управления государственной офисной недвижимостью и их применение в России крайне важны. В этом отношении первостепенный интерес, на наш взгляд, представляет сравнительный анализ соответствующих организационных структур США, Австралии, Канады, Китая, Словении, Германии.

В США управлением государственной офисной недвижимостью занимается государственное агентство General Services Administration (GSA). Политика GSA направлена на: а) делегирование полномочий по управлению недвижимостью; б) приобретение офисных объектов; в) техническую эксплуатацию объектов; г) распоряжение имеющейся недвижимостью; д) строительство и дизайн; е) поддержание архитектурного стиля; ж) охрану памятников истории и архитектуры; з) определение назначения и направлений использования офисных помещений; и) создание безопасного окружения и поддержание безопасности; к) обеспечение офисов коммунальными услугами.

Структурой, уполномоченной агентством GSA управлять государственной офисной недвижимостью, может быть как федеральное агентство, так и частная компания, действующая в рамках договора с федеральным агентством по управлению его имуществом.

Укажем основные направления политики GSA.

Государство может *делегировать* уполномоченной структуре, в частности:

- права сдачи недвижимости в аренду, управления офисной недвижимостью и операционной деятельностью;

---

<sup>1</sup> Эл. адрес: fin@econ.pu.ru

- право на индивидуальные перепланировки и ремонтные работы;
- право управления договорами аренды;
- право распоряжения офисной недвижимостью;
- право обеспечения охраны; право предоставления коммунальных услуг.

*Приобретение* офисных объектов для размещения государственных структур осуществляется в случаях, если: а) представляется экономически более выгодным владеть и управлять объектом; б) существует долгосрочная потребность в объекте; в) объект является либо существующим зданием, либо почти завершенным объектом, доступным для приобретения и занятия в разумный срок; г) объект необходим и идеально подходит для государственных нужд.

Решение вопросов *технической эксплуатации* государственных офисных объектов строится на формулировании комплекса принципов. На их основе разрабатываются соответствующие требования, в число которых, как правило, включается следующее: 1) экономическая эффективность; 2) соответствие запросам размещаемых государственных структур; 3) соответствие национальным стандартам; 4) обеспечение поддержания на должном уровне технического состояния объекта.

*Распоряжение* недвижимостью означает экономически эффективное выполнение полного комплекса мероприятий, необходимых для распоряжения объектами. Функции по распоряжению офисными объектами включают распоряжение избыточными офисными площадями, проведение исследований избыточных площадей, определение цены продажи, проведение торгов.

*Строительство и дизайн* предполагают разработку дизайна участка и ландшафта, архитектурный и интерьерный дизайн, проектирование инженерных систем.

Поддержание *архитектурного стиля* предусматривает разработку архитектурного облика офисного здания в соответствии с национальными и культурными особенностями.

*Охрана памятников истории и архитектуры* предполагает контроль над проведением работ в зданиях, являющихся памятниками истории и архитектуры. Все работы должны проводиться под наблюдением Совета по охране памятников истории и архитектуры.

Определение *назначения и направлений использования* офисных помещений включает сохранение рыночной стоимости офисных объектов, выполнение требований государственных структур, размещаемых в офисных объектах, а также проведение мероприятий по обеспечению безопасности жизнедеятельности работающих людей.

Поддержание *безопасности* предполагает обеспечение состояния защищенности и сохранности офисных объектов, защиту людей, находящихся в этих объектах, от возможного нанесения ущерба, способность к сдерживанию или парированию опасных воздействий, а также к быстрой компенсации нанесенного ущерба.

*Безопасное окружение* включает создание специальных условий социального и технического характера, установленных в целях обеспечения безопасного для здоровья работающих людей и посетителей окружения; защиту государственной и частной собственности; обеспечение осуществления миссии государственной структуры; обеспечение надлежащих мер безопасности в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; оценку потенциальных угроз; доведение до лиц, принимающих решения, информации о существующих угрозах; быстрое и адекватное реагирование в ответ на возникновение рискованных ситуаций.

Обеспечение *коммунальными услугами* государственных офисных объектов связано не только с техническими мероприятиями, но и с экономическими, установлением тарифов.

Организационно-экономические связи администрации GSA направлены на установление взаимодействия с государственными структурами (при этом собираются заявки по необходимым площадям для размещения структур), с собственниками площадей (накапливают заявки с предложениями, отбирают те из них, которые соответствуют требованиям по размещению государственных структур, заключают договоры аренды), подрядными организациями (заключаются договоры на предоставление различного рода услуг). Администрация GSA контролирует расходную часть деятельности правительства США, использует свою собственную систему измерения площадей и установления арендной ставки (Полянский, 2002; Масленников, Талонов, 2009).

В США сложилась практика аренды помещений — почти половина площадей для административных целей арендуется госслужащими, при этом действуют четкие правила, по которым производится отбор площадей и осуществляется процесс снятия в аренду или приобретения площадей. Процедура аренды государственными структурами офисных площадей выглядит следующим образом: администрация публикует в газетах и других СМИ требования к офисным площадям для размещения государственных структур, ожидая предложения от собственников зданий. Далее администрация собирает заявки по определенным формам, анализирует их на соответствие требованиям. Решение о выборе месторасположения основывается на стоимости аренды. Затем в ходе переговоров с собственником зданий заключается договор аренды. Обычно договоры заключаются сроком на один год, поскольку государственные учреждения финансируются на ежегодной основе. Выбор подрядных организаций осуществляется на конкурсной основе: объявляется тендер, содержащий основные условия привлечения подрядных организаций.

В чем состоят положительные аспекты данного опыта управления государственной офисной недвижимостью? Рассмотренные меры приводят к прозрачности расходования средств, частично освобождают государство от деятельности по обслуживанию и содержанию фонда зданий, высвобождают значительные средства при продаже зданий, находящихся в государственной собственности.

В Австралии федеральный административный центр страны — Канберра — был основан в качестве компромисса в борьбе двух культурных и экономических центров страны, Сиднея и Мельбурна, за титул столицы. Подразделением, занимающимся вопросами государственной офисной недвижимости, является Government Office Accommodation Committee (GOAC). Его деятельность во многом сходна с деятельностью GSA в США. GOAC занимается вопросами приобретения, управления и эксплуатации офисных площадей для государственных агентств. Кроме того, задачами GOAC являются:

- методологическая поддержка аспектов размещения, управления, изменения и эксплуатации площадей для размещения государственных агентств;
- обеспечение постоянного, эффективного размещения государственных агентств;
- достижение лучших условий работы для государственных агентств и обеспечение экономии затрат на размещении.

Правительство Австралии в сфере управления государственной офисной недвижимостью полностью перешло на рыночные отношения, распродав практически всю свою недвижимость (за исключением отдельных объектов недвижимости, имеющих историческую, культурную, социальную ценность или необходимых государству для реализации стратегически важных задач). Государственные служащие Австралии арендуют имущество на открытом рынке наряду с коммерческими организациями. Оставшиеся в собственности государства объекты недвижимости предоставляются государственным служащим на праве аренды, при этом ставки аренды соответствуют рыночным.

В Канаде вопросы управления государственной офисной недвижимостью находятся в компетенции Департамента финансов и казначейства (Department of Finance and Treasury Board). Непосредственно проведением политики Департамента занимается Казначейский совет по недвижимости (Treasury Board Advisory Committee on Real Property, ТВАС/РР). В задачи ТВАС/РР входит приобретение и управление офисными объектами, необходимыми для выполнения государственными структурами их миссии. Совет должен обеспечивать формализацию эксплуатации государственных офисных объектов в части законодательства, инструкций, общей политики, с целью повышения их экономической ценности. В состав Совета входят представители руководящего звена курирующих организаций.

Данная система управления государственной недвижимостью действует в Канаде с 1986 г. В последние два десятилетия наметилась тенденция к децентрализации системы управления государственной недвижимостью. В настоящее время существует около двадцати структур — курирующие организации, секретариат Департамента финансов и казначейства, иные департаменты и агентства, занимающиеся вопросами управления государственной недвижимостью. В число курирующих организаций входят Департамент внешней политики и международных отношений, Департамент промышленности и сельского хозяйства, Департамент транспорта, Департамент здравоохранения, Департамент природных ресурсов, Департамент национальной обороны и проч.

Информация о составе государственного недвижимого имущества учитывается в специальной информационной системе. Внесенные в указанную систему данные доступны для граждан и свободно распространяются через Интернет, за исключением информации об имуществе, отнесенной к государственной тайне.

Приватизация государственного имущества осуществляется исключительно посредством тендера. Перед приватизацией, как правило, производится капитальный ремонт объектов государственного недвижимого имущества с целью повышения их инвестиционной привлекательности. Продаже подлежат излишние площади государственной недвижимости. Для эффективного управления объектами государственной недвижимости в стране действует система аудита. Законодательство страны не позволяет судебным органам обращать взыскания на объекты государственной недвижимости. Суд не может обязать государство отдать имущество в погашение существующих долгов.

Функции государственных департаментов и агентств, курирующих вопросы управления государственной недвижимостью, заключаются в следующем:

- осуществление учета объектов государственной офисной недвижимости и ведение собственных реестров. Существует возможность интегрирования информации из департаментов в единую систему государственных объектов;
- осуществление всесторонней оценки инвестиционных решений при приобретении или аренде объектов. Оцениваются стоимость приобретения или аренды объекта, операционные, эксплуатационные затраты, затраты на реконструкцию или модернизацию, затраты на привлечение консультантов и агентов, расчет налогов;
- выявление потребностей в площадях и объектах. Оценка альтернативных вариантов с целью сокращения издержек и затрат государства. Свободные или неиспользуемые площади сдаются в аренду, продаются или передаются;
- контроль эффективности эксплуатации объектов;
- оценка прибыли государства от использования объекта.

Департамент или агентство могут осуществлять следующие операции с объектами: продавать, сдавать в аренду или передавать лицензию. Департамент или агентство могут самостоятельно определять количественные и качественные стандарты приобретения и эксплуатации объекта.

В соответствии с проводимой Департаментом финансов и казначейства «политикой общих услуг» департамент или агентство должны пользоваться определенным набором услуг, предоставляемых уполномоченной федеральной сервисной организацией. Перечень обязательных услуг, предоставляемых федеральной сервисной организацией, с каждым годом сокращается. Помимо получения некоторых услуг от соответствующей федеральной организации, департаменты и агентства могут пользоваться услугами коммерческих структур. При этом департамент или агентство могут использовать сервисную организацию в качестве посредника при получении услуг от коммерческих структур. Решение о привлечении сервисной организации должно исходить из принципов рентабельности, эффективности, рациональности и честности.

В Китае новая система управления государственной офисной недвижимостью была введена в 2003 г., после проведения XVI съезда компартии Китая, вместе с принятием соответствующего законодательства. Согласно новой системе, назначается эксклюзивный представитель государственной собственности, Комитет Госсовета по контролю и управлению государственным имуществом (КГКУГИ), действующий в интересах собственника недвижимости. Это позволило избежать борьбы различных департаментов за право распоряжения государственными активами. Представитель распоряжается и управляет объектами, несет ответственность перед собственником. Таким образом, государство делегирует часть функций по управлению государственными активами, но остается контролирующим органом.

Интересен опыт Словении, республики входящей ранее в СФРЮ, где вопросы управления государственной офисной недвижимостью находятся в компетенции Департамента управления государственной недвижимостью. Основными функциями департамента являются создание и регулирование внутреннего рынка государственной собственности; ведение реестра объектов, находящихся в собственности государства; участие в создании нормативно-правовой базы по управлению недвижимостью; подготовка проекта стратегии управления государственной собственностью; экспертиза и консультирование по вопросам управления государственной собственностью. Эти функции направлены на достижение условий для реализации всесторонней и систематической концепции государственной недвижимости, осуществление управления недвижимостью в соответствии с принятыми стратегическими целями, обеспечение рационального использования и прозрачности операций с государственной собственностью, обеспечение активного участия государства в рынке недвижимости страны, унификацию и определение норм и правил в управлении государственной недвижимостью.

Еще более значимым и интересным является опыт внедрения новой системы управления офисной недвижимостью в ФРГ в федеральной земле Северный Рейн — Вестфалия. До 2001 г. каждое ведомство земли Северный Рейн — Вестфалия (уровень субъекта в Германии) вело свою собственную деятельность по эксплуатации и управлению собственной недвижимостью: в его управлении находилось собственное здание, ему приходилось содержать собственный персонал по работе с недвижимостью. Не было единого хозяина, который отвечал бы за все здания в целом. Финансирование осуществляло Министерство финансов, строительство — Министерство по строительству, эксплуатацию — каждое строительное управление. Здесь просматривается полная аналогия с ситуацией, сложившейся в настоящее время в Российской Федерации, — каждое государственное учреждение, каждое ведомство решает вопросы управления недвижимостью обособленно.

Такой организационный подход естественным образом приводил к нехватке актуальных данных по объектам (площадям, ценам, состоянию); сведения были

устаревшими, неполными, неточными. Ощущался недостаток в объеме информации, предоставляемой по требованиям пользователей. Отсутствие общего представления о положении в обеспеченности недвижимостью и ответственности за ее состояние было обусловлено отсутствием прозрачных данных.

Недостатки механизма управления приводили к дроблению компетенции ведомств в строительстве, обслуживании и проч., отсутствовала система стимулов рационального пользования объектами и площадями. В результате технический подход доминировал в ущерб экономическому. Вопросы экономической эффективности функционирования недвижимости субъекта Федерации до определенного момента не поднимались.

Такое положение привело к критической ситуации. 17 июня 1998 г. правительством земли Северный Рейн — Вестфалия было принято решение о создании единой централизованной, ориентированной на экономическую деятельность системы управления недвижимостью, чтобы тем самым объединить управление строительством с управлением недвижимостью в масштабе земли Северный Рейн — Вестфалия в единую гибкую компанию. По сути, это означало передачу всего государственного недвижимого имущества земли Северный Рейн — Вестфалия на баланс объединенной компании для дальнейшего эффективного управления на коммерческой основе. В основу деятельности создаваемого предприятия были заложены принципы снижения расходов, улучшения использования объектов недвижимости, повышение их ликвидности.

Снижение расходов предусматривалось за счет внедрения рыночных отношений между наймодателями и нанимателями, введения экономически ориентированных концепций и процедур (управление портфелем, инвестициями, текущим обслуживанием), стандартизации вводимых в эксплуатацию объектов недвижимости (использование типовых проектов, типовых конструкций). Улучшение использования объектов недвижимости вызывалось большей ориентацией на клиента (с возможностью свободного «самоопределения» арендатора / клиента на рынке), оптимизацией размещения в земельном и региональном масштабе на основе потребностей клиентов и предприятия. Необходимость повышения ликвидности объектов недвижимости была обусловлена ее введением в рыночный оборот (продажей/деинвестированием «не востребованной» недвижимости; ориентацией на ликвидность в управлении инвестициями, привлечением на конкурсной основе фирм к текущему обслуживанию; оптимизацией развития аренды).

Для организации компании были приняты Закон «О создании отдельного предприятия земли Северный Рейн — Вестфалия по строительству и недвижимости» (Закон о службе строительства и недвижимости, нем. BLBG) и Решение правительства земли Северный Рейн — Вестфалия от 1 февраля 2000 г. В результате была создана государственная компания BLB NRW (Ban- und Liegenschaftsbetrieb NRW — Служба строительства и недвижимости федеральной земли Северный Рейн — Вестфалия). В рамках принятого закона в компанию BLB NRW было объединено: 28 строительных управлений; все ведомства, регулирующие правоотношения по управлению государственной недвижимостью; организационные единицы Министерства финансов; организационные единицы Министерства строительства; организационные единицы пяти окружных управлений. Созданное предприятие стало подчиняться Министерству финансов земли Северный Рейн — Вестфалия.

Следует отметить, что и на федеральном уровне Германии создается подобная компания. Еще 4—5 лет назад было создано федеральное предприятие ВМА. С 2003 г. началась передача объектов в эксплуатацию. Планируется, что к 2012 г. все федеральное имущество органов власти будет передано на баланс компании.

Подчеркнем, что BLB NRW является самостоятельным коммерческим предприятием, не получающим финансирование из государственного бюджета. Имущество передано предприятию с условием погашения его оценочной стоимости компанией в рассрочку, т. е. компания ежегодно платит в бюджет государства фиксированный платеж от стоимости используемого государственного имущества, в независимости от того, получила компания прибыль или нет. Новые объекты, построенные компанией, становятся ее собственностью. Органы власти занимают площади компании исключительно по договорам аренды. Никто не занимает площади на безвозмездной основе. Вся арендная плата остается на предприятии.

Дополнительной особенностью BLB NRW является то, что компания не работает с частными клиентами. Ее основные клиенты — это органы государственной власти, бюджетные и военные организации. Сдача в аренду коммерческим структурам происходит крайне редко и в исключительных случаях, часто по просьбе самих арендаторов (например, сдача первых этажей под кафе и столовые, парикмахерские и т. д.).

Опыт таких стран, как США, Канада, Австралия, Китай, Словения, Германия, показывает, что системы с централизацией функций по управлению объектами государственной недвижимости могут функционировать достаточно эффективно, в том числе в территориально крупных странах, имеющих федеративное устройство. Общая мировая тенденция в управлении государственной офисной недвижимостью не связана с политической системой, сложившейся в стране, и состоит во внедрении рыночных механизмов.

В настоящее время в России серьезными проблемами в управлении государственной недвижимостью являются отсутствие четко проработанной законодательной базы, отсутствие единых стандартов офисных объектов, используемых для размещения государственных структур, отсутствие заинтересованности управляющих компаний в работе с объектами государственной офисной недвижимости, а также отсутствие единого государственного органа, осуществляющего управление объектами государственной офисной недвижимости и контроль за их состоянием (Алпатов, 2006; Абрамов, 2004).

Передача основных функций по управлению объектами государственной офисной недвижимости в России одной специализированной структуре могла бы повысить эффективность управления, позволить вести учет объектов государственной офисной недвижимости, внедрять новые технологии, эффективно распоряжаться государственной собственностью. При этом, как показывает опыт других стран, данная структура должна решать преимущественно стратегические вопросы управления и распоряжения государственным недвижимым имуществом, в то время как текущие вопросы эксплуатации и обслуживания целесообразно передавать на аутсорсинг (Костров, Распопов, Васильев).

### Источники

*Абрамов С. И.* Управление недвижимостью в России / под общ. ред. А. Г. Поршнева. В 2 ч. М., 2004.

*Алпатов П. Ю.* Экономический механизм управления воспроизводством социально ориентированной недвижимости. М., 2006.

*Гровер Р.* Управление недвижимостью: Международный учебный курс. М., 2007.

*Костров А. В., Распопов В. В., Васильев Д. А.* Оптимизация использования зданий и помещений центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.belregion.ru/docs/sbornik](http://www.belregion.ru/docs/sbornik).

*Масленников В. В., Талонов А. В.* Финансовый менеджмент в управлении коммерческой недвижимостью. М., 2009.

*Полянский А. И.* Недвижимость государственного собственника: управление и рынок. М., 2002.