

DOI: 10.15825/1995-1191-2017-3-116-125

НЕКОТОРЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ БАЗЫ УЧРЕЖДЕНИЯ, ОКАЗЫВАЮЩЕГО ГРАЖДАНАМ РОССИИ ТРАНСПЛАНТОЛОГИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

И.И. Антошина, А.Э. Гулиев

ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр трансплантологии и искусственных органов имени академика В.И. Шумакова» Минздрава России, Москва, Российская Федерация

В данной статье авторами определен порядок поддержания материально-технической базы учреждений, оказывающих высокотехнологичную помощь гражданам России. Проведена оценка действующей нормативной и методологической базы, определяющей порядок капитального ремонта основных средств, рассмотрены основные вопросы планирования капитального ремонта основных средств бюджетных учреждений, оказывающих высокотехнологичную медицинскую помощь. Определены новации, внесенные в настоящее время в законодательство, определяющее порядок капитального ремонта, раскрыты применяемые понятия и сфера регулирования, рассмотрен соответствующий действующим нормативам порядок осуществления капитального ремонта, определены ключевые позиции, вызывающие затруднения при подготовке капитального ремонта недвижимости бюджетных медицинских центров, оказывающих гражданам России высокотехнологичную медицинскую помощь. Административно-финансовая дисциплина при обеспечении рабочего состояния материально-технической базы усилилась. Значительное внимание необходимо уделить среднесрочному планированию работ, подготовке технической документации, изысканию средств на подготовительные работы. В связи с необходимостью согласования таких решений с Минздравом России и с Главгосэкспертизой России сроки реализации такого рода проектов значительно возросли.

Ключевые слова: капитальный ремонт, материально-техническая база, учреждения Минздрава России, трансплантологическая помощь, планирование.

SOME ADMINISTRATIVE FEATURES FOR MAINTAINING THE MATERIAL AND TECHNICAL BASE OF MEDICAL CENTERS PROVIDING TRANSPLANT CARE TO RUSSIAN CITIZENS

I.I. Antoshina, A.E. Guliev

V.I. Shumakov National Medical Research Center of Transplantology and Artificial Organs of the Ministry of Healthcare of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

In this article, the authors defined the procedure for maintaining the material and technical base of medical centers providing high-tech assistance (especially, transplant care) to Russian citizens. The current regulatory and methodological base determining the procedure for repairs of fixed assets is evaluated, the main issues of capital repair planning in budgetary medical centers providing high-tech medical care are considered. The innovations introduced at the present time into the legislation determining the procedure for capital repairs are defined; the applicable concepts and scope of regulation are disclosed; the procedure for the implementation of major repairs in accordance with the current regulations is considered; the key issues that make it difficult to start capital repairs of the premises in budgetary medical centers providing high-tech medical care to Russian citizens are identified. Administrative and financial discipline while ensuring the working conditions of the material and technical base has been strengthened. Considerable attention should be paid to the medium-term planning of

Для корреспонденции: Гулиев Алексей Эдуардович. Адрес: 123182, Москва, ул. Щукинская, д. 1. Тел. (909) 953-91-56. E-mail: transpl.ccon@gmail.com.

For correspondence: Guliev Alexey Eduardovich. Address: 1, Shchukinskaya st., Moscow, 123182, Russian Federation. Tel. (909) 953-91-56. E-mail: transpl.ccon@gmail.com

works, preparation of technical documentation, and procurement of funds for preparatory works. Whereas it is necessary to coordinate such decisions with the Ministry of Healthcare of Russia and other governmental institutions in Russia the timing of the implementation of such projects has significantly increased.

Key words: capital repairs, material and technical base, medical centers of the Ministry of Healthcare of Russia, transplant care, financial planning.

Пик строительства социальной инфраструктуры России пришелся на 60–80-е годы прошлого века. Такие строения (в основном кирпич и железобетон) предусматривают расчетный срок полезного использования 25–30 и более лет. В этой связи к настоящему моменту многие государственные общественные здания подошли полностью амортизированными, формально «изношенными», однако далеко не исчерпавшими свой реальный ресурс – расчетный срок эксплуатации железобетонных конструкций составляет 50 и более лет (иногда до 150 лет). Такое трудно сказать о смонтированных в тот же период инженерных системах. На данный момент, если их капитального ремонта ранее не проводилось, такие инженерные системы не удовлетворяют требованиям строительных и санитарных норм и зачастую не могут быть использованы по назначению.

В настоящее время назрела необходимость не только осуществлять текущий «косметический» ремонт, но и уделять достаточное внимание самой важной части зданий – его инженерным конструкциям и системам.

Проведение таких работ, связанных с восстановлением полной работоспособности и эффективности недвижимого имущества, и является капитальным ремонтом.

Задача поддержания в рабочем состоянии зданий и сооружений бюджетного учреждения, в случае Института трансплантологии и искусственных органов и многих подобных организаций, относится к одной из предусмотренных уставом задач его администрации. В составе учреждения обычно предусмотрена инженерная служба, обеспечивающая работу основных фондов, а также ответственная за ремонт и предотвращение неплановых ситуаций.

В настоящее время Правительство России предпринимает уверенные шаги, направленные на повышение прозрачности и эффективности проводимых учреждениями работ по капитальному ремонту, что в части планирования, финансирования и учета работ создает новые условия для работы всей администрации таких медицинских центров.

В настоящее время необходимо уделять максимальное внимание целевому применению бюджетных средств, эффективности и своевременности их использования. Важное значение имеет планирование капитального ремонта как такового и цельный, не мозаичный подход к ремонту, осуществляемому за бюджетный счет.

Задачами финансового и административного контроля в учреждении, помимо традиционных оценки и прогнозирования показателей основной деятельности, формирования планов финансово-хозяйственной деятельности и их исполнения, проведения успешной отчетной кампании, формирования планов закупок и конкурсных процедур, контроля и обеспечения соблюдения требований законодательства России, касающегося оплаты и условий труда сотрудников, оценки эффективности работы подрядчиков и поставщиков, становится также и финансовый контроль деятельности по поддержанию работоспособности недвижимого имущества, контроль и исполнение плана капитального ремонта.

Необходимо понимать, что, согласно действующему законодательству, не все проводимые строительные работы являются именно капитальным ремонтом.

По объектам недвижимости все ремонтные работы подразделяются на два вида – текущий ремонт и капитальный ремонт. Основное отличие текущего ремонта от капитального заключается в виде и характере выполняемых работ. Для разграничения текущего и капитального ремонта можно руководствоваться Положением о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений [1]. Также перечень основных работ, проводимых в ходе текущего и капитального ремонта, приведен для социальных объектов в Ведомственных строительных нормах ВСН 58-88 (р) [2].

По нашему мнению, в целях финансового контроля проводимых ремонтных работ достаточно знать, что к капитальному ремонту зданий и сооружений относятся работы по восстановлению или замене отдельных частей зданий (сооружений) или целых конструкций, деталей и инженерно-технического оборудования в связи с их физическим износом и разрушением на более долговечные и экономичные, улучшающие их эксплуатационные показатели.

Для уточнения необходимо понимать, что изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения – **это не капитальный ремонт, а реконструкция**. Также схожие понятия – «достройка», «дооборудование», «модернизация» и «техническое перевооружение»

(основных средств) раскрываются в п. 2 ст. 257 НК РФ.

С другой стороны, ремонт, заключающийся в систематически и своевременно проводимых работах по предупреждению износа конструкций, отделки, инженерного оборудования, а также работах по устранению мелких повреждений и неисправностей, является **текущим**.

Каждый финансист бюджетной сферы знает, что в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Собственниками имущества могут быть граждане и юридические лица, а также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, городские и сельские поселения и другие муниципальные образования.

Например, имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, является федеральной собственностью; имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальному образованию, является муниципальной собственностью и т. п.

Следует отметить, что в обыденной речи, а подчас и в законодательстве, термин «собственность» понимается, по крайней мере, в двух смыслах. Согласно классической доктрине, право собственности – это право владеть, пользоваться и распоряжаться конкретным имуществом. Другое значение термина «собственность» – имущество. Однако имущество – это все-таки объект права собственности.

В целях этой статьи определим, что для бюджетного учреждения, в части проведения капитального ремонта недвижимого имущества учреждения, имуществом в понимании законодательства является государственная собственность, переданная учреждению в оперативное управление либо в аренду.

Государственная собственность как экономическая категория означает принадлежность имущества народу в лице избранных им представительных органов государственной власти. С этой точки зрения право государственной собственности в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих принадлежность материальных благ народу (населению соответствующей территории) в лице избранного им представительного органа государственной власти, а также устанавливающих порядок приобретения, использования и отчуждения государственного имущества.

Особенностью института государственной собственности является то, что как совокупность указанных правовых норм институт права государственной собственности охватывает нормы конституционного, гражданского права и нормы других правовых отраслей, также регулирующих рассматриваемые отношения: государственного, административного, финансового, земельного и пр., т. е. представляет собой комплексный правовой институт. По содержанию в нем преобладают гражданско-правовые нормы, а определяющую роль играют конституционные (государственно-правовые) нормы.

Важно подчеркнуть, что субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, то есть Российская Федерация и входящие в ее состав республики, края, области и т. д., но не их органы власти или управления¹. Последние выступают в имущественном обороте от имени определенного государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные конкретные правомочия публичного собственника².

Таким образом, определяя для себя порядок содержания бюджетного имущества, учреждение руководствуется общими правовыми нормами, применимыми для хозяйствующих на территории России субъектов, пусть и с некоторыми дополнительными обязательствами.

Специфика заключается и в том, что Российская Федерация и нередко субъект РФ в законодательном порядке сами устанавливают для себя правила поведения как собственника.

Что же касается конкретных органов и лиц, уполномоченных государственным собственником в порядке ст. 125 ГК РФ выступать от его имени, то их вид и название зависят от вида тех отношений, в которых они призваны участвовать.

Правительство России делегирует свои полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основную оперативную работу по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности осуществляет специальный федеральный орган по управлению государственным имуществом – Росимущество.

Находящееся в государственной собственности имущество подразделяется на две части. Одна часть закрепляется за государственными юридическими лицами – предприятиями и учреждениями – на ог-

¹ П. 3 ст. 214 ГК РФ.

² Ст. 125 ГК РФ.

раниченных, но вполне самостоятельных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Это «распределенное» государственное имущество составляет базу для участия этих организаций в обороте в качестве самостоятельных юридических лиц.

В связи с изложенным, с учетом положений ст. 210 ГК РФ учреждение ответственно за содержание принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом, что полностью применимо и в отношении недвижимого имущества. Риск случайной гибели или повреждения имущества в силу ст. 211 ГК РФ также лежит на собственнике этого имущества.

В рассматриваемой ситуации учреждение должно ремонтировать недвижимость, также как платить налоги, вносить платежи за коммунальные услуги, нести иные расходы, связанные с его владением, пользованием и распоряжением данным объектом³.

Законодательство о градостроительной деятельности среди прочих регулирует отношения по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов (ч. 1 ст. 4 ГрК РФ). В то же время в данном нормативном акте нет нормы, обязывающей собственника объекта недвижимости следить за его техническим состоянием. Таким образом, получается, что нет прямого указания закона, устанавливающего для собственника обязанность в какой-либо форме проводить обследование объекта недвижимости с предоставлением сведений о таком обследовании в соответствующий орган. Нет также и законодательных положений, обязывающих осуществлять в определенные сроки капитальный ремонт принадлежащего собственнику нежилого помещения, за исключением общей нормы, отраженной в ст. 210 ГК РФ.

Процедура капитального ремонта, в целях администрирования и финансового контроля, выглядит разделенной на три стадии:

- подготовка обосновывающей и проектной документации, ее экспертиза;
- проведение закупочных процедур;
- осуществление капитального ремонта.

Проектная документация подготавливается по заданию заказчика или застройщика и представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические

решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта⁴.

Подготовка проектной документации должна быть выполнена специальной проектной организацией на основании договора. Договор подряда на выполнение проектных и изыскательских работ представляет собой документ, по которому подрядчик (проектировщик, изыскатель) обязуется по заданию заказчика разработать техническую документацию и(или) выполнить изыскательские работы, а заказчик обязуется принять и оплатить их результат⁵.

Организации, занимающиеся проектированием строительных объектов капитального строительства и других объектов, должны получить допуск к проведению работ и стать членом той или иной саморегулируемой организации (СРО). Виды деятельности, осуществление которых обусловлено вступлением в СРО проектировщиков и получением допуска, перечислены в Перечне видов работ для проектной деятельности [3].

Как и все иные услуги, приобретаемые бюджетным учреждением, услуги проектной организации должны быть получены с соблюдением требований действующего законодательства о закупках.

Проектная организация руководствуется заданием на проектирование. При подготовке технического задания финансовой службе необходимо точно определить смысл выполняемых работ, дабы исключить нецелевое использование доведенных бюджетных средств, а также определить предельную стоимость работ. Эти показатели должны следовать из решения (или предварительного решения) учредителя о выделении средств.

Возможно, в процессе обследования ремонтируемого объекта либо при осуществлении расчетов проектировщикам потребуются дополнительные инженерные изыскания – экологические, геологические, обследование сооружений и т. д. Такие работы, если не предусмотрены договором на проектирование, должны быть выполнены на основании договоров, заключенных в соответствии с законодательством о закупках, с организациями, имеющими допуски и состоящими в СРО.

Проектная документация состоит из текстовой и графической частей. Текстовая часть содержит сведения в отношении объекта капитального строительства, описание принятых технических и иных решений, пояснения, ссылки на нормативные и (или) технические документы, используемые при

³ Ст. 210 ГК РФ.

⁴ П. 2 ст. 48 ГрК РФ.

⁵ Ст. 758 ГК РФ.

подготовке проектной документации, и результаты расчетов, обосновывающие принятые решения. Графическая же часть отображает принятые технические и иные решения и выполняется в виде чертежей, схем, планов и других документов в графической форме.

Для финансово-экономической службы важнейшим результатом изысканий является смета на выполнение работ – по каждому разделу (например, обменная вентиляция и кондиционирование, электрооборудование, лифты, водопровод и канализация), формируемая на основании ведомостей объемов работ и материалов, сделанных проектировщиками.

Такие сметы формируются с применением утвержденных Минстроем России расценок, а на основании этих смет формируется сводный сметный расчет, содержащий информацию о стоимости каждого раздела, применяемые в зависимости от условий строительства коэффициенты (например, при проведении работ в зимнее время, в нерабочее время, в стесненных условиях и т. д.) и прочие расходы, связанные со строительством косвенно – разрешения эксплуатирующих организаций, допуски, техническая инвентаризация. Проектирование и изыскания также включаются в сводный сметный расчет.

Обычно расчет осуществляется в ценах 2001 года (это обусловлено применением типовых «базовых» расценок на все виды работ, связанных со строительством, утверждаемых Минстроем России (ранее – Минрегионом России), и регулярно корректируемых), а в дальнейшем в соответствии с коэффициентами Минэкономразвития России расчетные цены пересчитываются в текущий уровень цен. Обычно такие коэффициенты утверждаются 2–3 раза в год. Так получается предельная максимальная стоимость выполнения работ.

В зависимости от сложности и объема работ проектирование может занять 2 месяца и более. Необходимо учитывать эти временные затраты при формировании плана расходования средств и плана закупок.

После выполнения всего объема проектных работ проектная организация передает весь объем документации учреждению для дальнейшего проведения государственной экспертизы документации, а также несет ответственность за корректировку документации по выявленным замечаниям.

Готовая проектная документация требует утверждения ее заказчиком или застройщиком. Однако законодательством предусмотрена еще одна процедура, касающаяся проектной документации и

предшествующая утверждению, – государственная экспертиза проектной документации, после положительных результатов которой заказчик (застройщик) имеет право ее утвердить. При этом законодатель идет по пути исключения, определяя лишь случаи, когда проведение государственной экспертизы не требуется⁶.

Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий может проводиться ФАУ «Главгосэкспертиза России», органами исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченными на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственными указанным органам государственными (бюджетными или автономными) учреждениями⁷.

Получив соответствующие документы, организация по проведению государственной экспертизы в течение трех рабочих дней со дня их получения осуществляет их проверку, которая проводится в срок не более десяти рабочих дней. В течение данного срока заявителю представляется (направляется) проект договора с расчетом размера платы за проведение государственной экспертизы, подписанный со стороны организации по проведению государственной экспертизы, либо мотивированный отказ в принятии документов, представленных для проведения государственной экспертизы, или указанные документы должны быть возвращены без рассмотрения.

Государственная экспертиза осуществляется на договорной основе, обычно руководствуясь тем положением, что ФАУ «Главгосэкспертиза России» является единственным поставщиком соответствующих услуг. Стоимость услуг будет определена в соответствии с утвержденными расценками.

Государственная экспертиза документации начнется после представления документов об оплате. Предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Срок проведения государственной экспертизы не должен превышать 60 дней.

Нововведением, поменявшим в текущем году порядок осуществления капитального ремонта, стали изменения в Постановление Правительства России

⁶ Такие случаи определены Градостроительным кодексом (п. 2, 3, 3.1 ст. 49).

⁷ Приказ Госстроя от 16.03.2007 № 64.

от 18.05.2009 № 427, внесенные Постановлением Правительства России от 23.01.2017 г. № 51. Изменения касаются проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов, то есть капитального ремонта, проводимого федеральными бюджетными учреждениями в полном объеме, вне зависимости от источников финансирования.

Действующие с 3 февраля 2017 года положения определяют:

- государственная экспертиза сметной документации по капитальному ремонту (осуществляемая ФАУ «Главгосэкспертиза России» и ее территориальными подразделениями, за исключением специальных, связанных с государственной тайной объектов) осуществляется в обязательном порядке, даже в случае если экспертиза проектной документации не проводится;
- федеральным бюджетным учреждениям для представления документов на государственную экспертизу в обязательном порядке необходимо согласовать смету капитального ремонта с учредителем – утвердить предельную стоимость работ, название проектной документации, источники и порядок финансирования;
- в п. 8(2) Постановления Правительства России от 18.05.2009 № 427 определяется перечень предоставляемых для экспертизы документов, который в целях экспертизы сметной стоимости капитального ремонта расширен;
- за исключением случаев, в которых представляемая для экспертизы документация является государственной тайной, проектная документация направляется в электронном виде – на сайт ФАУ «Главгосэкспертиза России» www.gge.ru.

Помимо указанных изменений в Постановление Правительства России от 18.05.2009 № 427 внесены и иные, менее значимые для рассматриваемой нами темы дополнения, но на перечисленных выше пунктах необходимо остановиться подробнее.

Действительно, с февраля 2017 года любой капитальный ремонт, осуществляемый бюджетными учреждениями, вне зависимости от источников финансирования, должен проходить государствен-

ную экспертизу (осуществляемую в основном ФАУ «Главгосэкспертиза России» и его филиалами).

При этом, согласно разъяснениям Главгосэкспертизы⁸, подготовка проектной документации не требуется только при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи).

На основании части 12.2 статьи 48 ГрК РФ в случае проведения капитального ремонта объектов капитального строительства осуществляется подготовка отдельных разделов проектной документации на основании задания застройщика или технического заказчика в зависимости от содержания работ, выполняемых при капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Для проведения экспертизы в соответствии с актуализированными требованиями необходимо подготовить и представить на экспертизу следующие документы.

- Заявление о проведении проверки сметной стоимости, которое подписывается руководителем застройщика (технического заказчика).

Пусть этот пункт и кажется малозначительным относительно содержания самого проекта, однако на нашей практике при приемке документов Главгосэкспертизой замечания к его оформлению возникают у всех и всегда. Необходимо точно определить название проекта, далее во всех разделах используя исключительно его, без каких-либо изменений и дополнений. Необходимо точно определить стоимость проекта, которая должна полностью соответствовать нормативному акту о выделении средств. При заполнении заявки эксперты приемки рекомендуют исключать текст в скобках, оставляя лишь нужные, соответствующие проекту фразы. Идентификационные сведения о заказчике, объекте проектной организацией также заполняются в полном соответствии с формой, при этом лишняя информация исключается – например, если автор проекта – юридическое лицо, фразы, касающиеся индивидуального предпринимателя, лучше исключить. Официальных рекомендаций по этому поводу нет. Заявка оформляется на бланке учреждения, с подписью директора.

Для финансового контроля этого направления важно принять во внимание, что период приемки Главгосэкспертизой документов в связи с необходимостью приводить их в соответствие с требованиями эксперта-приемщика может занять более месяца. В зависимости от эксперта требования могут меняться. Такие сроки необходимо

⁸ Руководствуясь требованиями ч. 3 ст. 48 ГрК РФ.

учитывать при формировании плана закупок и графика освоения доведенных средств.

- Согласованный сводный сметный расчет стоимости капитального ремонта.

А именно согласованную с руководителем главного распорядителя средств федерального бюджета в отношении объектов федеральной собственности, главного распорядителя средств бюджета субъекта Российской Федерации в отношении объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации или главного распорядителя средств местного бюджета в отношении объектов муниципальной собственности проектную документацию на объект капитального строительства. Проектная документация на объекты капитального строительства юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими лицами, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов, строительство которых осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, согласовывается с руководителем такого юридического лица.

Службе финансового контроля в учреждении необходимо понимать, что в случае подготовки проектной документации для капитального ремонта указанный документ приобретает скорее финансовый характер, чем строительный – на этапе подготовки решения о капитальном ремонте необходимо внести соответствующие изменения в план финансово-хозяйственной деятельности учреждения. Учитывая, что выполнение ремонтных работ не является основным видом деятельности для учреждений, созданных для оказания государственных услуг, решение о выделении указанных сумм принимается отдельно и оформляется учредителем в виде письма либо приказа, также выделенные средства утверждаются в плане финансово-хозяйственной деятельности учреждения.

В таких условиях не только бюджетные средства, но и внебюджетные источники финансирования должны быть отражены в плане финансово-хозяйственной деятельности по КОСГУ 225.

Очевидно, что каждый главный распорядитель бюджетных средств самостоятельно определит порядок согласования такого документа и может направить соответствующие методические рекомендации своим подведомственным учреждениям.

Очень важно отметить, что все документы, утверждаемые учредителем, должны быть под-

писаны либо его руководителем, либо лицом, действующим на основании доверенности либо приказа. Такие документы необходимо приложить к заявке.

- Ведомости объемов работ, учтенных в сметных расчетах, а также дефектная ведомость. Такие документы являются исключительно строительными, в общих чертах не имеющими никакой связи с финансовой деятельностью, тем не менее необходимо понимать, что на этапе экспертизы проекта все заявленные в них работы должны быть отражены в проектно-сметной документации и в денежном выражении не должны превышать доведенных лимитов.

При подготовке такой документации необходимо учитывать, что работы должны быть профильными для заявленного вида капитального ремонта. Например, при ремонте системы вентиляции необходимо в достаточном объеме отремонтировать систему электроснабжения, но замена покрытия пола в рамках ремонта вентиляции вряд ли будет утверждена, что приведет к сокращению сметной стоимости проекта и неполному освоению доведенных средств, а в крайнем случае может привести к отрицательному заключению экспертизы. Такие документы утверждает директор учреждения.

- Задание на проектирование также должно удовлетворять приведенным выше доводам.
- Документы, которые подтверждают полномочия заявителя действовать от имени застройщика – для учреждений, обычно достаточно предоставить документы на право владения и оперативного управления соответствующей недвижимостью.
- Решение по объекту капитального строительства: в отношении федеральных объектов нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации либо решение главного распорядителя средств федерального бюджета о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в объект капитального строительства, нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации об утверждении федеральной целевой программы, в отношении объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации и(или) муниципальной собственности, в том числе объектов, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, – решение по объекту капитального строительства (решение о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты соответственно государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, принятое

в установленном порядке), а в случае полного финансирования из федерального бюджета – решение по объекту капитального строительства (решение о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты соответственно государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, принятое в установленном порядке).

Этот пункт, по нашему мнению, самое значимое и принципиально важное нововведение для служб, осуществляющих взаимодействие с финансовыми подразделениями учредителя. Основываясь на устных разъяснениях экспертов Главгосэкспертизы, можно сделать вывод, что для приемки документов Главгосэкспертизе требуется нормативный акт (видимо, ведомственный приказ) учредителя, подписанный руководителем учредителя, и содержащий точно соответствующее проектной документации название проекта, информацию об утверждении сводного сметного расчета с его конкретной стоимостью, а также конкретную информацию об источниках финансирования. В силу новизны такой практики, возможно, требования будут изменены.

Результатом государственной экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий, требованиям к содержанию разделов проектной документации, а также о соответствии результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Это в полной мере справедливо и для проверки достоверности сметной стоимости капитального ремонта.

При наличии отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации проектная документация не может быть утверждена застройщиком или заказчиком. При этом отрицательное заключение государственной экспертизы может оспариваться застройщиком или заказчиком в судебном порядке, а также застройщик или заказчик вправе направить повторно (два и более раз) проектную документацию и(или) результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу после внесения в них необходимых изменений.

В случае если недостатки, послужившие основанием для отрицательного заключения государственной экспертизы, можно устранить без возврата этих документов и заявитель не настаивает на их возврате, организация по проведению государственной экспертизы устанавливает срок для устранения таких недостатков. После их доработки заявитель представляет в организацию по проведению государственной экспертизы часть проектной документации и(или) результатов инженерных изысканий с

внесенными изменениями и справку с описанием этих изменений.

Проведение иных государственных экспертиз проектной документации не требуется.

При закупках, осуществляемых для государственных нужд, отбор подрядчиков путем проведения тендеров является обязательным.

Благодаря конкуренции участников друг с другом государственные заказчики получают возможность найти подрядчика на самых выгодных условиях. Отбор подрядчика путем проведения тендера позволяет заказчику: сэкономить бюджетные средства; построить объект в минимальные сроки – медлительные и неорганизованные подрядчики просто не выдержат конкуренции; получить необходимое качество строительства, выбрав по результатам тендера профессионального подрядчика с положительным опытом аналогичного строительства.

Процедура конкурса представляет собой три условных этапа: подготовительный этап; публикация извещения и сбор коммерческих предложений; подведение итогов.

Подготовительный этап является наиболее сложным. От него во многом зависит качество выполненных работ и своевременность и эффективность.

Самым ранним шагом при проведении конкурсных процедур при определении подрядчика по капитальному ремонту является внесение соответствующей закупки в план-график закупок, размещаемый на официальном сайте zakupki.gov.ru, и соответствующий утвержденному учредителем плану финансово-хозяйственной деятельности, то есть по соответствующей статье расходов предусматривающий выполнение работ по конкретному ремонту.

На основании получившей положительное заключение Главгосэкспертизы проектной документации необходимо сформировать извещение о проведении конкурса и конкурсную документацию. В этой ситуации наличие проектной документации является большим достоинством – проектом обычно прописан полный, соответствующий действующим регламентам перечень выполняемых работ, общая стоимость работ, требования к используемым материалам, отчасти требования к исполнителям работ.

По нашему мнению, именно проектной документацией необходимо руководствоваться при размещении заявки. Какие-либо корректировки требуют лишнего обоснования. Также при разборе нарушений по закупке (или поступивших жалоб) ФАС России, скорее всего, примет во внимание документ, проверенный ФАУ «Главгосэкспертиза России», чем доводы учреждения.

Важно учитывать, что для подавляющего большинства бюджетных учреждений строительство

и капитальный ремонт не являются профильными видами деятельности, в связи с чем дефицит квалифицированных строителей в учреждениях очень вероятен – планом финансово-хозяйственной деятельности содержание службы заказчика обычно не предусматривается.

При отсутствии такой службы целесообразно опираться именно на проектную документацию, получившую положительное заключение. Это исключает максимальное число финансовых и административных рисков в строительстве.

Сроки проведения конкурсных процедур определяются соответствующими положениями (ст. 49–54) Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [6] и в большинстве случаев составляют за 30–45 календарных дней, в зависимости от объема и стоимости работ, количества участников, наличия жалоб.

Зачастую, учитывая сложность объекта закупки, жалоб со стороны участников закупки либо сторонних наблюдателей избежать не удастся. Это необходимо учитывать при формировании плана расходов учреждения.

Конечно, для снижения рисков неисполнения подрядчиком своих обязательств при оценке поданных коммерческих предложений наряду с ценой важно принимать в расчет опыт выполнения аналогичных работ, наличие специализированной техники и специалистов, необходимых для выполнения работ, а также использовать иные критерии, исходя из специфики строительного проекта. Подрядчик должен быть членом соответствующей СРО.

На заключительном этапе проходит подведение итогов конкурса, в ходе которого члены конкурсной комиссии оценивают заявки участников на соответствие единым требованиям. На данном этапе отсеиваются компании, которые не соответствуют даже минимальным требованиям, к примеру, не имеют необходимых лицензий или допусков, имеют недостаточную выручку за выполненные работы в прошлых отчетных периодах или не имеют должной материально-технической базы для выполнения работ.

Логическим завершением процедур по заключению договора строительного подряда, а также установленных законом этапов подготовки, согласования проектной документации является непосредственное осуществление капитального ремонта объекта капитального строительства. Основные права и обязанности заказчика и подрядчика, как правило, определяются договором строительного подряда, однако в силу специфики указанных видов строительных работ порядок осуществления как реконструкции, так и капитального ремонта детально регламентируется еще целым рядом различных

норм, правил, государственных стандартов, рассмотрение которых не относится к целям текущей статьи.

Для финансового контроля самой важной частью заключенного договора является порядок оплаты оказанных услуг и график выполнения работ и платежей. Порядок оплаты должен предусматривать оплату работ (поэтапно либо полностью) исключительно на основании документа о приемке (в случае капитального ремонта приемку в большинстве случаев осуществляет эксплуатационная служба учреждения), а график выполнения работ должен определять временные этапы исполнения договора, перечень выполняемых на каждом этапе работ, а также стоимость этапа.

Целесообразно принимать и оплачивать каждый этап в соответствии с таким графиком (утверждаемым как часть договора), а также разместить график и сведения об оплате на официальном интернет-портале zakupki.gov.ru.

Также в договоре возможно отдельно оговорить условия окончательной приемки работ – учреждение может привлечь сторонних специалистов, потребовать дополнительных экспертиз, создать расширенную комиссию и т. п.

После фактического окончания капитального ремонта объекта капитального строительства, устранения всех допущенных нарушений, оформления исполнительной документации, связанной с выполнением всех работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства, а также применением строительных материалов (изделий), осуществляется сдача-приемка и отремонтированного объекта капитального строительства, которая оформляется актом о приеме-сдаче отремонтированных, реконструированных, модернизированных объектов основных средств [4]. Для подготовки указанного акта, по нашему мнению, целесообразно утвердить комиссию учреждения, а также привлечь сторонних специалистов строительного профиля – например, авторов проекта, предусмотрев дополнительные средства на такие услуги.

Отдельным, непростым вопросом является эффективное планирование капитального ремонта на среднесрочную перспективу – 3–5 лет. Такое планирование позволит эффективно решить накопившиеся проблемы в обслуживании недвижимого имущества, а также снизит затраты на выполнение работ. В случае равномерного и предсказуемого финансирования считаем, что применение выборочного, «аварийного» подхода крайне нецелесообразно.

В подготовке такого плана специалистам инженерной или строительной службы учреждения помогут Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и

социально-культурного назначения ВСН 58-88 (р) и (для применения по аналогии) Инструкция о порядке разработки перспективных и годовых планов капитального ремонта жилищного фонда.

При капитальном ремонте следует производить комплексное устранение неисправностей всех изношенных элементов здания и оборудования, смену, восстановление или замену их на более долговечные и экономичные, улучшение эксплуатационных показателей имущества, осуществление технически возможной и экономически целесообразной модернизации. В рамках выполнения общегосударственной программы по повышению энергоэффективности следует предусмотреть установку приборов учета тепла, воды, газа, электроэнергии и провести мероприятия, обеспечивающие оптимизацию энергопотребления.

Финансово-экономическая служба при этом должна оформить план капитального ремонта, содержащий информацию о сути, сроках и ориентировочной стоимости таких работ, по возможности подкрепленный соответствующими сметами и расчетами, и представить учредителю.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация непростая для учреждений:

- для подготовки проектной документации учреждение обязано изыскать собственные резервы – ведь выделение бюджетных средств возможно на основании проектной документации (как минимум сводного сметного расчета), в том числе такие расходы необходимо предусмотреть в плане финансово-хозяйственной деятельности⁹ – в случае если учреждение не имеет внебюджетных источников финансирования, капитальный ремонт для них становится невозможен;
- проведение проектных работ и получение положительного заключения государственной экспертизы могут занять непрогнозируемо длительное время – от 3 месяцев;
- согласование проекта с учредителем требует создания новых механизмов и также дополнительных временных затрат (а со стороны учредителя становится непростым вопрос внутренней экспертизы представляемой учреждениями документацией);
- в большинстве случаев федеральные органы исполнительной власти утверждают своим подведомственным учреждениям план финансово-хозяйственной деятельности на текущий год, в связи с чем все рассмотренные выше мероприятия, в том числе строительно-монтажные и пуско-наладочные работы, необходимо провести в течение 11–12 месяцев.

Таким образом, финансовая дисциплина учреждений дополняется новыми аспектами:

- необходимо заблаговременно осуществлять планирование капитального ремонта;
- необходимо осуществлять подготовку проектной документации;
- необходимо обеспечить наличие средств на осуществление прочих расходов¹⁰ до выделения бюджетных средств – на оплату экспертизы, проектных работ, изысканий;
- необходимо предварительно согласовать проводимые ремонтные работы и соответствующие затраты с учредителем;
- после проведения перечисленных процедур необходимо в срок (обычно в течение текущего финансового года) выполнить запланированные работы.

Для многих бюджетных учреждений исполнение плана финансово-хозяйственной деятельности в части расходов является обязательным условием успешного отчета перед учредителем, в связи с чем недостаточно аккуратное отношение к вопросам планирования капитального ремонта, особенно в новых реалиях, может создать значимые затруднения.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. МДС 13-14.2000. Утверждено Постановлением Госстроя СССР от 29 декабря 1973 г. № 279. MDS 13-14.2000. Utverzhdeno Postanovleniem Gosstroya SSSR ot 29 dekabrya 1973 g. № 279.
2. Приказом Госкомархитектуры России при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312. Prikazom Goskomarhitektury Rossii pri Gosstroee SSSR ot 23.11.1988 № 312.
3. Приказом Министерства регионального развития от 30.12.2009. Prikazom Ministerstva regional'nogo razvitiya ot 30.12.2009.
4. Постановление Госкомстата РФ от 21.01.2003 № 7. Postanovlenie Goskomstata RF ot 21.01.2003 № 7.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 g. № 44-FZ.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii.

*Статья поступила в редакцию 10.05.2017 г.
The article was submitted to the journal on 10.05.2017*

⁹ По КОСГУ 225 и 226.

¹⁰ По КОСГУ 226.