

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



УПРАВЛЕНИЕ ЗДАНИЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2019

Введение

Целью настоящего исследования является оценка существующих и потенциально возможных способов управления зданиями бюджетной сферы с точки зрения эффективности обеспечения их надлежащего технического состояния.

Для целей данного исследования под зданиями бюджетной сферы понимаются объекты недвижимости, которые обладают следующими характеристиками:

- относятся к объектам государственной собственности (принадлежат на праве собственности Российской Федерации, субъектам Российской Федерации) или муниципальной собственности (принадлежат на праве собственности муниципальным образованиям);

- служат для обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сферах управления, науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах предоставления государственных и муниципальных услуг;

- содержатся за счет средств бюджетов соответствующего уровня, не используются в целях извлечения дополнительных доходов бюджетов.

Законодательные, нормативные акты, регулирующие вопросы обеспечения надлежащего технического состояния зданий бюджетной сферы не содержат определения понятия «управление зданием». В отношении зданий бюджетной сферы существует терминологическая проблема, заключающаяся в использовании в разных нормативных правовых актах различающихся терминов, имеющих близкое (или одинаковое) смысловое содержание (например, «ремонт» и «проведение восстановительных работ»), или, напротив, использование одинаковых терминов для обозначения

различных по содержанию понятий (например, «эксплуатация как использование здания в соответствии с его функциональным назначением» и «эксплуатация как комплекс мероприятий по содержанию, обслуживанию и ремонту зданий»). Термины, используемые в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы обеспечения надлежащего состояния зданий, и их определения приведены в Приложении 1 к настоящему отчету.

Под управлением зданиями бюджетной сферы в целях настоящего исследования понимается деятельность по организации процессов, работ и услуг, обеспечивающих надлежащее техническое состояние здания, его безопасное использование по функциональному назначению, поставки коммунальных (энергетических) ресурсов (тепловой энергии, электрической энергии, воды, водоотведение) в здание для обеспечения сотрудников бюджетной организации, осуществляющих предоставление услуг в здании, и потребителей таких услуг комфортными условиями пребывания в здании. Такое управление зданием подразумевает наличие необходимой профессиональной квалификации у лица, осуществляющего управление.

Законодательно четко не определена взаимосвязь между управлением зданием как организационной функцией и деятельностью по техническому (и санитарному) обслуживанию и ремонту (текущему и капитальному) здания (только последняя чаще всего подразумевается под «содержанием здания»).

Согласно экспертной позиции, выработанной в отношении управления и содержания общего имущества в многоквартирных домах, в настоящем исследовании анализ проводился исходя из следующего (см. рисунок 1):

- содержание здание - это все действия, направленные на обеспечение его надлежащего состояния, включая управление, техническое и санитарное обслуживание, текущий и капитальный ремонт и др.;
- содержание здания связано с бременем затрат, которые несет собственник здания, если иное не предусмотрено законом или договором¹;

¹ См. статью 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

- управление зданием – это неотъемлемая часть его содержания и включает в себя принятие собственником здания необходимых решений (управление собственником) и осуществление управленческих функций по организации процесса обслуживания и ремонта здания, решение иных вопросов, обеспечивающих требуемые условия для пользования зданием (профессиональное управление);
- заключение со специализированной организацией договора управления означает заказ всего пакета услуг и работ по содержанию здания (управлению, обслуживанию, ремонту и др.), требующих профессиональных компетенций.



Рисунок 1 – Взаимосвязь управления и содержания здания

1. Требования к содержанию зданий бюджетной сферы

Здание - результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для

проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных².

Требования к эксплуатации зданий установлены в статье 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ): эксплуатация зданий должна осуществляться в соответствии с их функциональным назначением, в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

В целях обеспечения безопасности зданий, сооружений в процессе их эксплуатации должны обеспечиваться техническое обслуживание зданий, эксплуатационный контроль, текущий ремонт зданий.

Эксплуатационный контроль за техническим состоянием зданий проводится в период эксплуатации таких зданий путем осуществления периодических осмотров, контрольных проверок и (или) мониторинга состояния оснований, строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения в целях оценки состояния конструктивных и других характеристик надежности и безопасности зданий, сооружений, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения и соответствия указанных характеристик требованиям технических регламентов, проектной документации.

Техническое обслуживание и ремонт зданий, проводятся в целях обеспечения надлежащего технического состояния таких зданий. Под надлежащим техническим состоянием зданий понимаются поддержание параметров устойчивости, надежности зданий, сооружений, а также исправность строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной

²См. часть 2 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

документации. Эксплуатационный контроль осуществляется лицом, ответственным за эксплуатацию здания.

Федеральным законом от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Технический регламент о безопасности зданий) установлено, что эксплуатация зданий и сооружений должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивалось соответствие зданий и сооружений требованиям энергетической эффективности зданий.

Периодичность, состав подлежащих выполнению работ по техническому обслуживанию, по поддержанию надлежащего технического состояния зданий (включая необходимые наблюдения, осмотры) должны определяться в соответствии с проектной документацией, результатами контроля за техническим состоянием зданий индивидуально для каждого здания, исходя из условий их строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации.

Лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Используя приведенные выше положения ГрК РФ и Технического регламента о безопасности зданий, положения документов, носящих рекомендательный характер³, может быть предложен следующий примерный перечень действий, которые должны обеспечить содержание здания в соответствии с требованиями законодательства:

³ Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170; ВСН 58-88 «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения»; Свод правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр

1. Управление эксплуатацией здания, включая:

а) прием, хранение, ведение технической документации на здание и иных связанных с управлением зданием документов, а также их актуализация;

б) организацию и планирование работ по техническому обслуживанию, санитарному содержанию, ремонтам;

в) разработку предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности здания;

г) взаимодействие с подрядными организациями и поставщиками;

д) осуществление контроля за оказанием услуг и выполнением работ по содержанию здания;

е) управление персоналом, осуществляющим работы по содержанию здания;

ж) обеспечение поставки коммунальных ресурсов (оказания коммунальных услуг);

з) иные действия, обеспечивающие достижение целей собственника здания.

2. Организация технического обслуживания и ремонта здания, включая:

а) комплекс работ по поддержанию в исправном состоянии элементов и внутридомовых систем, заданных параметров и режимов работы его конструкций, оборудования и технических устройств,

б) техническое обслуживание и наладка систем, обеспечивающих нормальное функционирование здания и инженерных систем (механических, электрических, санитарно-технических, вентиляционных, газовых), обеспечивающих подачу коммунальных ресурсов (электроэнергия, отопление, горячее и холодное водоснабжение, канализация, газоснабжение) в течение установленного срока службы с использованием в необходимых объемах материальных и финансовых ресурсов.

в) контроль за техническим состоянием здания путем проведения плановых и внеплановых осмотров, а также организации технического мониторинга состояния здания, с использованием средств автоматического контроля,

г) текущий ремонт здания, который включает в себя комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с целью устранения неисправностей (восстановления работоспособности) и компенсации физического и морального износа отдельных конструктивных элементов, оборудования и инженерных систем здания.

д) капитальный ремонт - восстановление здания, путём полной или частичной замены изношенных либо устаревших конструктивных элементов и систем инженерного оборудования, улучшение эксплуатационных характеристик здания.

3. Санитарное содержание здания, включая:

- а) уборку помещений;
- б) уборку прилегающей территории;
- в) уход за зелеными насаждениями на прилегающей территории;
- г) сбор и вывоз твёрдых отходов.

2. Порядок закрепления и передачи в пользование находящихся в государственной и муниципальной собственности зданий

Возможности использования различных способов управления зданиями бюджетной сферы зависят в первую очередь от того, каким образом здания закреплены за организациями бюджетной сферы, на каком основании они этими зданиями владеют и пользуются.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут владеть и пользоваться имуществом по разным основаниям.

Находящиеся в федеральной собственности административные здания, сооружения и нежилые помещения могут закрепляться Федеральным агентством по управлению государственным имуществом за федеральными органами государственной власти на праве оперативного управления или

передаваться во владение и (или) в пользование в установленном порядке в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.01.1998 № 3.

Имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, включая административные здания, сооружения и нежилые помещения, органы государственной власти субъекта Российской Федерации управляют и распоряжаются самостоятельно⁴.

Право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом, которое предоставлено законом органам местного самоуправления, распространяется также и на здания и помещения, в которых эти органы располагаются⁵.

Государственным и муниципальным унитарным предприятиям имущество принадлежит либо на праве хозяйственного ведения, либо на праве оперативного управления. Владеть и пользоваться имуществом на праве оперативного управления могут только казенные предприятия⁶.

В Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Закон № 7-ФЗ) и Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Закон № 174-ФЗ) определено, что для обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах создаются государственные, муниципальные учреждения. Типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные⁷.

⁴ Часть 1 статьи 26.12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

⁵ Часть 1 статьи 51 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

⁶ Статья 2 федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»

⁷ Часть 2 статьи 9.1 Закона №7-ФЗ.

Абзац 2 пункта 1 статьи 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) определяет учредителя собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Пункт 3 статьи 48 ГК РФ относит все государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения к числу юридических лиц, на имущество которых их учредители имеют вещные права⁸.

Порядок передачи закрепляемого имущества законодательно не определен. На практике такие решения могут оформляться либо специальным распорядительным документом (постановлением, решением, приказом) соответствующего государственного (муниципального) уполномоченного органа, либо путем заключения договора между уполномоченным представителем собственника и организацией бюджетной сферы, которой передается здание.

Право оперативного управления на недвижимое имущество возникает с момента его государственной регистрации⁹.

Особенности правового регулирования прав различных типов учреждений по владению и пользованию переданным им имуществом представлены в Приложении 2 к настоящему отчету.

В определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.2015 № 304 -ЭС15-6285 говорится, что статьями 296, 298 ГК РФ, определяющими права и

⁸ Появление и сохранение вещных прав в российском праве эксперты связывают с существованием планово-регулируемой, государственной экономики. Государство как собственник основной массы имущества, будучи не в состоянии непосредственно хозяйствовать с принадлежащими ему объектами и одновременно не желая утратить на них право собственности, объективно было вынуждено выпускать в имущественный оборот самостоятельные юридические лица, предприятия и учреждения, закрепляя за ними свое имущество на ограниченном вещном праве (см. Лозовская С.О. Право оперативного управления учреждений ("Законы России: опыт, анализ, практика", 2011, № 6)

⁹ См. пункт 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

обязанности собственника и учреждения в отношении имущества, находящегося в оперативном управлении, не предусмотрено сохранение обязанности собственника по содержанию переданного в оперативное управление имущества, поэтому собственник, передав во владение имущество на данном ограниченном вещном праве, возлагает на него и обязанности по его содержанию. В соответствии с п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 05.01.1998 № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений» эксплуатация государственными органами и организациями закрепленных за ними на праве оперативного управления или хозяйственного ведения административных зданий, сооружений и нежилых помещений осуществляется ими самостоятельно за счет средств, выделяемых по смете, и (или) иных разрешенных источников.

Таким образом, расходы на содержание имущества обязаны нести обладатели права оперативного управления или хозяйственного ведения с момента его возникновения¹⁰. Позиция Верховного суда Российской Федерации накладывает ограничения на возможность собственников заключать какие-либо договоры по управлению, обслуживанию и ремонту зданий бюджетной сферы, переданных в хозяйственное ведение или оперативное управление.

Из анализа законодательства можно сделать вывод, что основаниями владения и пользования зданиями бюджетной сферы может быть только передача их государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям в хозяйственное ведение или оперативное управление.

Между тем, из содержания статьи 17.1 (Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» можно сделать вывод, что государственным органам, органам

¹⁰ См. обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019), утверждённый Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 ноября 2019 г.

местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации, государственным и муниципальным учреждениям государственное или муниципальное имущество, не закрепленное на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть передано по договорам аренды, договорам безвозмездного пользования, договорам доверительного управления имуществом, иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества¹¹.

Возможность передачи зданий бюджетной сферы по договору безвозмездного пользования или иному договору, оставляющему государственному собственнику, муниципальному собственнику право заключать договор управления зданиями со специализированной организацией, требует дальнейшего изучения.

3. Способы управления зданиями бюджетной сферы

Управление зданиями и содержание зданий бюджетной сферы может осуществляться следующими способами:

- управление и содержание здания осуществляются собственными силами государственного или муниципального учреждения (условно – традиционный способ);
- управление зданием осуществляется собственными силами государственного или муниципального учреждения, а для работ по техническому и санитарному обслуживанию и ремонтам привлекается сторонняя организация (организации) (условно – аутсорсинг);
- для обеспечения всего комплекса действий по профессиональному управлению и содержанию здания привлекается специализированная организация по договору управления зданием (условно – управление по договору управления).

Традиционный способ управления

¹¹ См. пункты 2 и 3 части 1 статьи 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ.

Традиционно здания бюджетной сферы управляются штатными сотрудниками организаций, которые осуществляют эксплуатацию данного здания (используют здание для осуществления целевой деятельности) (рисунок 2). В большинстве случаев работники, занимающиеся содержанием здания, объединяются в специальном эксплуатационном подразделении организации (хозяйственный отдел, служба эксплуатации здания и т.п.), на которое возлагается обязанность технического обслуживания и ремонта всех инженерных систем, конструкций и оборудования здания собственными силами. В штате таких подразделений могут состоять как инженеры и техники (техники-смотрители, бригадиры) по эксплуатации здания, так и работники младшего обслуживающего персонала: лифтеры, уборщицы, дворники, слесари-сантехники, электромонтеры, плотники и другие работники в зависимости от инженерной оснащенности и благоустройства здания и прилегающей территории¹².

Расходы на управление зданием бюджетной сферы в соответствии с этим способом управления и содержания складываются из расходов на оплату труда штатных работников организации и расходов на покупку материалов, необходимых для проведения работ по содержанию здания бюджетной сферы.

Преимущества традиционного способ управления:

- относительная простота расчета бюджетных ассигнований, необходимых для управления зданиями бюджетной сферы;
- экономия на фонде заработной платы, за счет возможности повышения интенсификации труда (совместительство, сверхурочные работы);
- возможность использования административных методов управления персоналом;
- возможности использования ресурсов внеэкономической мотивации, связанных с вовлеченностью персонала в достижение общих целей организации, готовностью выполнять работы, выходящие за рамки

¹² См. Примерный перечень должностей, отнесенных к категории вспомогательного персонала организаций, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1668, содержит 200 должностей.

должностных обязанностей, отстаивать интересы организации, как свои собственные и т.п.

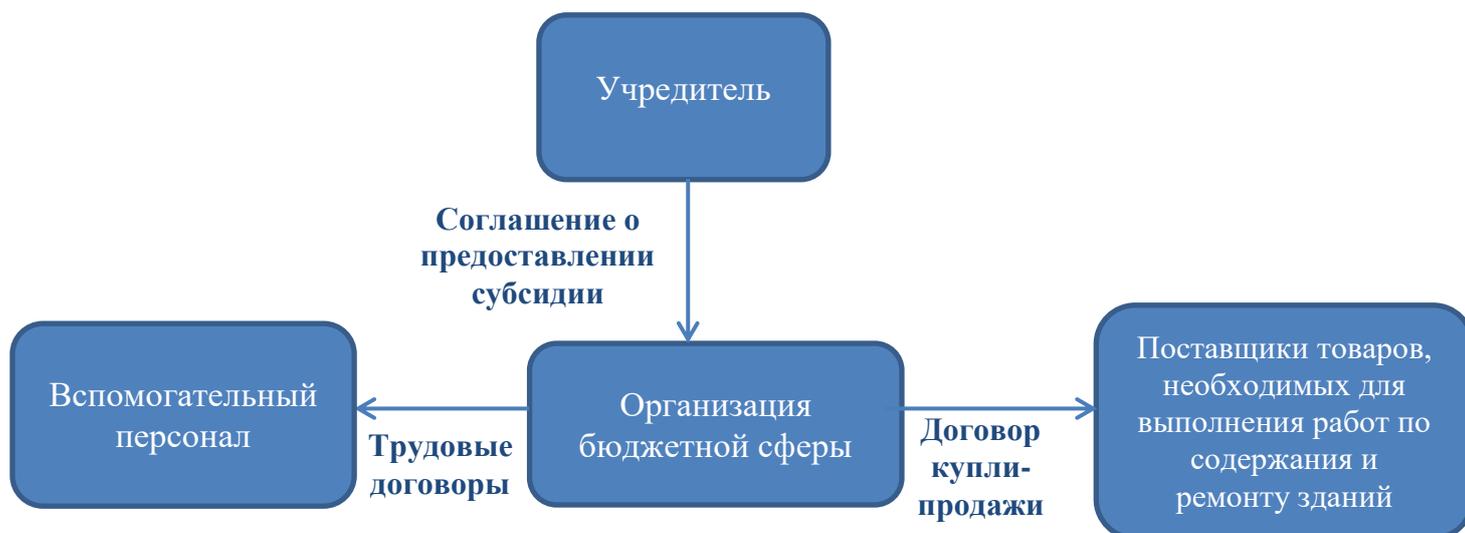


Рисунок 2 - Схема взаимодействия при традиционном способе управления зданиями бюджетной сферы (на примере бюджетного учреждения)

Традиционному способу управления присущи следующие недостатки:
у штатных работников отсутствует мотивация на повышение качества и сокращение сроков проведения работ;

персонал обслуживающих подразделений, как правило, неравномерно загружен, обладает недостаточной квалификацией и не имеет мотивации эту квалификацию повышать;

ограниченный объем бюджетных средств, не позволяет использовать эффективные схемы материального стимулирования работников;

численность персонала и бюджетные ассигнования рассчитывается с использованием нормативного метода, основанного на усредненных показателях трудозатрат и расчетах необходимых для эксплуатации здания материалов, что не всегда соответствует реальным потребностям эксплуатации данного здания;

бюджетная организация не во всех случаях имеет возможность оперативно подыскать замену уволившемуся или заболевшему сотруднику и

это может отрицательно влиять на качество и сроки проведения необходимых работ по эксплуатации здания;

управленческому персоналу бюджетной организации приходится выполнять функции не связанные с профильной деятельностью организации.

Аутсорсинг

Организация, занимающая здание бюджетной сферы, может передать часть функций непрофильной деятельности сторонней организации, специализирующейся в соответствующей области. В число таких функций или видов деятельности могут быть включены и услуги, связанные с содержанием здания (см. рисунок 3). Если такие услуги носят не разовый, эпизодический или случайный характер, а оказываются на основании долгосрочного контракта, то такая передача функций непрофильной деятельности в хозяйственной практике называется аутсорсингом¹³.

В российском законодательстве понятие «аутсорсинг» не используется. Вместе с тем возможность привлечения сторонних организаций, например, для осуществления бухгалтерского учета предусмотрена действующим законодательством¹⁴. Возможность привлечения персонала сторонней организации для оказания услуг не только по ведению бухгалтерского учета, но и для любой другой деятельности признается судами¹⁵ и налоговыми органами¹⁶. Аутсорсинг квалифицируется этими органами как форма возмездного оказания услуг, регулируемая главой 39 ГК РФ.

Программные и методические документы Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти содержат рекомендации об использовании аутсорсинга как одного из инструментов повышения эффективности управления и качества предоставляемых услуг.

¹³ Аутсорсингом от англ. outsourcing (outer-source-using), что дословно переводится как использование внешних источников или ресурсов.

¹⁴ Федеральным законом от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» предоставляется право руководителем учреждений передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета централизованной бухгалтерии, специализированной организации или бухгалтеру-специалисту, не находящемуся в штате учреждения.

¹⁵ Постановление ФАС ПО от 04.05.2011 № А12-11870/2010.

¹⁶ Письмо УФНС России по г. Москве от 15.07.2008 № 20-12/066875.

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг прямо указывается на то, что «в штатных расписаниях федеральных органов исполнительной власти сохраняется значительное число работников, исполняющих обеспечивающие функции. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти исполняют значительное число функций, для реализации которых не требуются властные полномочия. В связи с этим для оптимизации численности государственных и муниципальных служащих целесообразно развивать механизмы аутсорсинга в деятельности федеральных органов государственной власти»¹⁷.

В 2010 году в Программу по повышению эффективности бюджетных расходов¹⁸ в число основных направлений повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти включена передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг).

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах¹⁹ определено, что основным направлением оптимизации системы государственного управления является централизация (специализация) обеспечивающих функций федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений. Предполагается сформировать закрытые перечни функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, подлежащих передаче на аутсорсинг.

В Методических рекомендациях по применению частного-государственного партнерства в сфере образования²⁰ аутсорсинг рассматривается как один из механизмов частного-государственного партнерства. Главная цель такого партнерства системы образования и

¹⁷Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р.

¹⁸ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

¹⁹Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.

²⁰Письмо Минобрнауки России от 04.02.2011 № 03-66.

бизнеса - дать образовательным учреждениям возможность сосредоточить усилия на образовательной деятельности и получать более высокий уровень обслуживания этой деятельности без увеличения бюджетных затрат.

В число хозяйственных функций, которые учреждения могут передать внешним исполнителям входят:

- обслуживание, содержание и ремонт зданий, сооружений;
- эксплуатация, обслуживание и ремонт инженерных и технических систем зданий;
- управление системами связи, интернет-, радио-, телекоммуникаций, сервисными системами, аварийными системами, системами доступа;
- уборка помещений, зданий и территории образовательных учреждений;
- содержание и оборудование находящихся на территории образовательных учреждений спортивных и детских площадок.

В Методических рекомендациях по выполнению Указа Президента Российской Федерации от 07.05.12 № 597²¹ предлагается оптимизировать деятельность учреждений культуры за счет вывода непрофильных функций учреждений, в том числе младшего обслуживающего персонала на аутсорсинг с учетом сопоставимости стоимости услуг, выполняемых сторонней организацией.

Использование аутсорсинга для управления зданиями бюджетной сферы имеет очевидные плюсы.

Персонал специализированной организации, как правило, имеет более высокий квалификационный уровень по сравнению со штатными работниками бюджетной сферы. Это отражается на качестве выполняемых работ, позволяет достичь более высоких показателей производительности труда. Сдельная форма оплаты труда в специализированных организациях стимулирует более рациональное использование рабочего времени,

²¹Письмо Минкультуры России от 07.03.2013 № 24-01-39/13-ГИ.

позволяет избежать простоев, которые характерны для повременной оплаты, применяемой в организациях бюджетной сферы.



Рисунок 3 - Схема взаимодействия при аутсорсинге (на примере бюджетного учреждения)

Привлекаемая специализированная организация может предоставить более высокое качество услуг, в тех случаях, когда требования к эксплуатационным характеристикам здания и его помещений влияют на качество услуг профильной деятельности бюджетной организации. Например, современные требования к чистоте помещений медицинских учреждений не всегда может обеспечить неквалифицированный персонал бюджетного учреждения, требуют привлечения персонала, способного использовать более совершенные технологии и оборудование.

Избавившись от выполнения части непрофильных функций управленческий персонал бюджетной организации имеет возможность

сконцентрироваться на профильных направлениях деятельности, повысить ее результативность. Аутсорсинг позволяет, в частности, сократить объемы кадрового менеджмента в бюджетной организации.

Специализированная организация заинтересована в повышении интенсификации использования оборудования, которое используется для целей управления зданием бюджетной сферы, что ведет к снижению издержек.

Вместе с тем использование аутсорсинга в бюджетной сфере имеет свои ограничения. Положения нормативных актов, которыми регламентируются финансирование организаций бюджетной сферы, не всегда позволяют оперативно привлекать сторонние организации по договорам аутсорсинга. Кроме того сравнительно более высокий уровень оплаты труда работников сторонней коммерческой организации, занятых обслуживанием здания, в котором расположена организация бюджетной сферы, может сделать ее привлечение экономически нерентабельным. Также существуют риски возникновения конфликтных ситуаций между привлекаемыми работниками и персоналом бюджетного учреждения, нарушения корпоративного единства.

Деятельность сторонней организации нуждается в постоянном контроле, который не всегда можно организовать с учетом непрозрачности многих действий по управлению зданиями. В случае изменения внешних или внутренних условий, влияющих на процесс управления зданием бюджетной сферы, возникает необходимость проведения дополнительных согласований между заказчиком и аутсорсером, подготовки по их итогам дополнительных соглашений, которые могут задержать начало проведения необходимых работ и оказания услуг. Организациям бюджетной сферы необходимо время и дополнительные усилия, чтобы приспособиться к работе с аутсорсером, внести изменения в штатное расписание, изменить структуру управления, документооборот.

Бюджетная организация, привлекающая стороннюю организацию, должна быть готова к повышенному вниманию со стороны контролирующих

органов в части порядка заключения, содержания и исполнения договора оказания услуг сторонней организацией. Особое внимание со стороны контролирующих органов обычно привлечено к обоснованию цены договора аутсорсинга.

Управление по договору управления зданием

Многие отмеченный риски и недостатки аутсорсинга могут быть устранены, если собственник здания бюджетной сферы, передавая здание бюджетной организации, полностью избавит ее от непрофильной деятельности по управлению зданием, напрямую заключив договор со специализированной организацией на весь комплекс обязанностей по управлению зданием (см. рисунок 4). Договор, который при этом заключается, по содержанию во многом может быть похож на договор управления многоквартирным домом, заключаемый собственниками помещений с управляющей организацией в соответствии со статьей 162 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В статье 55.25 ГрК РФ в число лиц, ответственных за эксплуатацию здания, включены не только собственники или лица, которые владеют зданием на праве аренды, хозяйственного ведения, оперативного управления, но и привлекаемые собственниками в целях обеспечения безопасной эксплуатации здания на основании договора физические или юридические лица.

Возможность привлечения управляющей организации для оказания комплексных услуг по содержанию и техническому обслуживанию зданий и помещений предусмотрена пунктом 58 Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации²² (далее – Правила определения нормативных затрат) для наиболее значимых учреждений науки,

²² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084.

образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также для Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций. Однако механизмы такого привлечения в данном правовом акте не раскрыты и подробно не описаны.



Рисунок 4 - Схема взаимодействия при заключении договора управления (на примере бюджетного учреждения)

Преимущества привлечения управляющей организации к управлению зданием бюджетной сферы связаны с тем, что бюджетной организации нет необходимости заботиться о состоянии здания и помещений, в котором она располагается. Управляющая организация лучше ориентируется на рынке услуг по содержанию зданий и может выбрать надежных подрядчиков для выполнения работ, которые она не может выполнить самостоятельно. В случае задержки поступления бюджетных средств на оплату услуг по управлению зданием, управляющая организация может выполнять работы за счет собственных средств. Договор управления может быть объединен с

энергосервисным договором, заключенным в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Привлечение управляющей организации к управлению зданием имеет свои минусы:

Управляющая организация будет стремиться максимизировать прибыль не только за счет сокращения издержек, но за счет неоправданного завышения стоимости оказываемых услуг и выполняемых работ.

В случае недобросовестного исполнения условий договора управления могут возникнуть технические, организационные и юридические трудности, связанные с расторжением договора управления с недобросовестным исполнителем услуг по управлению и поиском нового исполнителя.

Банкротство управляющей организации почти неизбежно повлечет безвозвратную потерю перечисленных ей бюджетных средств, по которым не были оказаны услуги по управлению.

Управляющая организация не связана договором с бюджетной организацией, которая располагается в здании, и не обязана выполнять ее требования и пожелания, если порядок взаимодействия между управляющей организацией и пользователем здания не определен договором.

4. Финансирование управления зданиями бюджетной сферы

Бюджетные средства на содержание зданий выделяются организациям бюджетной сферы по-разному.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Основным документом, на основании которого казенное учреждение получает бюджетные средства, является бюджетная смета (п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетной сметы казенного учреждения и формы обоснования

(расчетов) плановых сметных показателей, применяемых при составлении и ведении бюджетных смет федеральных казенных учреждений, утверждены приказами Минфина России²³.

Расходы на эксплуатацию зданий являются одной из статей сметы расходов, составленной и утвержденной согласно этому приказу. Использование сметного метода, как правило, не предполагает установление связи уровня финансирования бюджетного учреждения с результатами основной деятельности, и тем более деятельности по эксплуатации зданий.

Финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Финансовое обеспечение осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (часть 6 статьи 9.2 Закона № 7-ФЗ, части 3 и 4 статьи 4 Закон № 174-ФЗ).

Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания рассчитываются с учетом нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа

²³ Приказ Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».

2. Приказ Минфина России от 20.06.2018 № 139н «Об утверждении форм обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, применяемых при составлении и ведении бюджетных смет федеральных казенных учреждений».

государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации (п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

В соответствии с пунктом 13 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания²⁴ (далее - Положение о формировании государственного задания) нормативные затраты рассчитываются на основании базового норматива затрат и корректирующих коэффициентов (отраслевых и территориальных) к базовым нормативам затрат.

В базовый норматив затрат на общехозяйственные нужды на оказание государственной услуги включаются, в том числе:

- затраты на содержание объектов недвижимого имущества;
- затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (пункт 20 Положения о формировании государственного задания).

Значение базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг, которые утверждаются федеральными органами исполнительной власти, должны согласоваться с Минфином России в случае, если ранее не были согласованы общие требования к определению этих нормативов (п. 23 Положения о формировании государственного задания)²⁵.

Согласно пункту 57 Правил определения нормативных затрат затраты на содержание и техническое обслуживание помещений (Зсп) определяются по формуле:

$$\text{Зсп} = \text{Зос} + \text{Зтр} + \text{Зэз} + \text{Заутп} + \text{Зтбо} + \text{Зл} + \text{Звнсв} + \text{Звнсп} + \text{Зитп} + \text{Заэз},$$

где:

²⁴ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640.

²⁵ На региональном и муниципальном уровнях утверждаются собственные нормативы и коэффициенты по отношению к подведомственным государственным и муниципальным учреждениям.

Зос - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт систем охранно-тревожной сигнализации;

Зтр - затраты на проведение текущего ремонта помещения;

Зэз - затраты на содержание прилегающей территории;

Заутп - затраты на оплату услуг по обслуживанию и уборке помещения;

Зтбо - затраты на вывоз твердых бытовых отходов;

Зл - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт лифтов;

Звнsv - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт водонапорной насосной станции хозяйственно-питьевого и противопожарного водоснабжения;

Звнсп - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт водонапорной насосной станции пожаротушения;

Зитп - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт индивидуального теплового пункта, в том числе на подготовку отопительной системы к зимнему сезону;

Заэз - затраты на техническое обслуживание и регламентно-профилактический ремонт электрооборудования (электроподстанций, трансформаторных подстанций, электрощитовых) административного здания (помещения).

Для каждого из перечисленных выше слагаемых затрат на содержание и техническое обслуживание Правилами о формировании государственного задания утверждена формула, в которой единичная стоимость работ (услуг) умножается на число единиц обслуживаемых элементов имущества или на площадь помещений, в котором производятся работы, оказываются услуги²⁶. Затраты на проведение текущего ремонта помещения (Зтр) определяются исходя из установленной федеральным государственным органом нормы проведения ремонта, но не более 1 раза в 3 года, с учетом требований

²⁶ Значение показателя площади помещений должно находиться в пределах нормативов площадей, установленных постановлением Правительства РФ от 05.10.1998.№ 3

Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения ВСН 58-88(р)²⁷.

Предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям осуществляется в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидии, заключаемыми между органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия учредителя, и учреждениями. Типовая форма соглашения утверждена приказом Минфина России²⁸.

Согласно типовой форме в соглашении указывается, что субсидии предоставляется в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных учредителю как получателю бюджетных средств. Учреждение, которому предоставляются субсидии, обязано направлять полученные средства на выплаты, установленные планом финансово-хозяйственной деятельности данной организации.

Обязанность государственного (муниципального) учреждения разрабатывать план финансово-хозяйственной деятельности установлена пунктом 3.3 статьи 32 Закона № 7-ФЗ, а также частью 13 статьи 2 Закона № 174-ФЗ. В Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения²⁹ (п. 36) (далее – Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности) определено, что в планах финансово-хозяйственной деятельности расчет расходов на содержание имущества осуществляется с учетом планов ремонтных работ и их сметной стоимости, определенной с учетом необходимого объема ремонтных работ, графика регламентно-профилактических работ по ремонту оборудования, требований к санитарно-гигиеническому обслуживанию, охране труда (включая уборку помещений и

²⁷ Утверждены приказом Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312.

²⁸ Приказ Минфина России от 31.10.2016 № 198н.

²⁹ Утверждены приказом Минфина России от 31.08.2018 № 186н.

территории, вывоз твердых бытовых отходов, мойку, химическую чистку, дезинфекцию, дезинсекцию), а также правил его эксплуатации.

Расчеты расходов на закупку товаров, работ, услуг (в том, числе предоставляемых по договорам аутсорсинга) должны соответствовать показателям плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Планы финансово-хозяйственной деятельности разрабатываются в соответствии с порядком составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федерального бюджетного учреждения, который определяет орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя данного учреждения (подпункт «к» пункта 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения³⁰). План государственного (муниципального) бюджетного учреждения утверждается уполномоченным лицом учреждения, если решением органа-учредителя не установлен иной порядок его утверждения (п. 46 Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности). Проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения рассматривается наблюдательным советом автономного учреждения и утверждается руководителем автономного учреждения с учетом заключения, данного наблюдательным советом (ст. 11, 13 Закона № 174-ФЗ).

Приведенный выше обзор нормативных актов, регулирующих порядок финансирования содержания зданий бюджетной сферы, свидетельствует о том, что учреждения бюджетной сферы могут получать бюджетные субсидии для финансирования управления зданиями бюджетной сферы, как

³⁰ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537.

традиционными методами, так и с использованием аутсорсинга. Для перевода части функций по эксплуатации здания на аутсорсинг, организация бюджетной сферы должна получить полномочия государственного заказчика, сформировать и утвердить план-график закупок в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности, организовать проведение конкурентных процедур закупок соответствующих товаров и услуг, изменить свое штатное расписание, осуществить ряд других организационных действий, которые предусмотрены законодательством о закупках на бюджетные средства. Необходимость дополнительных организационных усилий снижает мотивацию руководителей организаций бюджетной сферы к передаче выполнения непрофильных функций сторонним организациям³¹.

Еще более серьезным препятствием для использования аутсорсинга является хроническое недофинансирование организаций бюджетной сферы. Выделяемые суммы не позволяют поддерживать здания в состоянии, отвечающем требованиям технических регламентов, проектной документации. В настоящее время в аварийном состоянии находятся более 700 школ. Девять тысяч школьных зданий нуждаются в капитальном ремонте, 2 тысячи зданий не имеют туалетов³². По данным Минздрава, из 2246 зданий, принадлежащих детским больницам, 17 находятся в аварийном состоянии и требуют сноса, 31 зданию нужна реконструкция, 425 - капремонт, 602 находятся в приспособленных помещениях. Таким образом, более тысячи зданий (48% от общего количества) не отвечают современным требованиям³³.

³¹ Полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких государственных органов исполнительной власти, государственных казенных и бюджетных учреждений, унитарных предприятий, муниципальных органов, муниципальных казенных, бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, могут быть возложены соответственно на орган исполнительной государственной власти, казенное учреждение, муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений в соответствии со статьей 26. Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

³²Источник: <https://vogazeta.ru/articles/2019/3/26/analitics/6776-cto-delat-so-shkolami-kotorye-stoyat-bolshe-60-let>.

³³Источник: <https://aif.ru/society/healthcare/skolko-u-nas-detskih-bolnic-v-zhutkom-sostoyanii>.

Такая ситуация складывается из-за того, что определяющим фактором для расчета нормативов затрат на содержание государственного (муниципального) имущества часто являются не реальные потребности государственных и муниципальных организаций, а бюджетные ограничения, лимиты бюджетных обязательств на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, которые доводятся до учредителей государственных и муниципальных организаций, исходя из затрат прошлых лет. При этом инфляционный фактор учитывается не в полной мере. В условиях дефицита финансирования руководители организаций бюджетной сферы в первую очередь стремятся направить субсидии на статьи, задержка выплат по которым, может обернуться штрафными санкциями (например, выплаты по оплате труда). Сэкономить на затратах на эксплуатации зданий не так рискованно. Выделяемые по остаточному принципу суммы часто не позволяют привлечь стороннюю организацию для более качественного проведения необходимых работ. Запланированные бюджетные средства выделяются не ритмично и не своевременно, вынуждая организации бюджетной сферы нести дополнительные расходы на выплату штрафов за несвоевременную оплату по заключенным контрактам или проценты по кредитам, привлекаемым для ликвидации кассовых разрывов. В этих условиях традиционный способ управления зданиями бюджетной сферы для большинства организаций остается наиболее предпочтительным. Этот вывод можно проиллюстрировать данными о размещении заказов на выполнения работ и оказания услуг, связанных с эксплуатацией зданий бюджетной сферы, размещенных на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в 2019 году (см. Приложение 3 к настоящему отчету).

В указанной единой информационной системе не удалось обнаружить предложений о заключении договора управления зданиями бюджетной сферы.

5. Централизованные закупки услуг и работ по управлению и содержанию бюджетных зданий

Цель централизованных закупок услуг и работ по управлению и содержанию зданий бюджетной сферы состоит в привлечении профессиональных бизнес-организаций к управлению зданиями для, обеспечения надлежащего содержания и комфортных условий в зданиях, снижения энергопотребления зданиями бюджетной сферы в размерах и на условиях, определённых договором.

Требования к размещению и содержанию государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых органами публичной власти и государственными (муниципальными) казёнными учреждениями, а также договоров бюджетных учреждений определены федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) (см. таблицу 1).

Таблица 1 - Регулирование размещения и заключения договоров (контрактов) в бюджетной сфере

Пользователь здания (лицо, осуществляющее управление зданием)	Тип договора (контракта)	Регулирование размещения заказа
Органы публичной власти	государственный (муниципальный) контракт от имени РФ, субъекта РФ (муниципального образования)	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (детальное регулирование процедуры закупки)
Государственное (муниципальное) казённое учреждение		
Государственное (муниципальное) бюджетное учреждение	договор от имени бюджетного учреждения	
Государственное (муниципальное) автономное учреждение	договор от имени автономного учреждения	Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (рамочное регулирование процедуры закупки)
Государственное (муниципальное)	договор от имени государственного	

унитарное предприятие	(муниципального) унитарного предприятия	
-----------------------	---	--

Законодательство о государственном и муниципальном заказе определяет, что контракты в отношении зданий, управление которыми осуществляется органами власти и казёнными учреждениями, заключаются от имени публично-правового образования - субъекта Российской Федерации или муниципального образования (пункт 8 статьи 3 Закона № 44-ФЗ). Договоры в отношении зданий бюджетных учреждений, автономных учреждений, унитарных предприятий заключаются от имени соответствующих организаций (пункт 8¹ статьи 3 Закона № 44-ФЗ).

Законодательство допускает проведение совместных торгов нескольких юридических лиц на основе специальных соглашений.

Так, часть 1 статьи 25 Закона № 44-ФЗ устанавливает, что при осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Контракт с победителем либо победителями совместных конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон. В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона № 44-ФЗ организатором совместных конкурса или аукциона выступает уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в случае наделения их соответствующими полномочиями путём соглашения между заказчиками. Указанное соглашение должно содержать информацию об объекте и предполагаемом объёме закупки, условия и сроки выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика, начальные (максимальные) цены контрактов, начальные цены единиц товара, работы, услуги каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим заказчиком.

Часть 3 статьи 26 Закона № 44-ФЗ устанавливает, что полномочия осуществления централизованных закупок могут быть возложены на орган

исполнительной власти или казённое учреждение субъекта Российской Федерации / муниципальный орган или муниципальное казённое учреждение в зависимости от уровня бюджета, из которого финансируются расходы на здания рассматриваемых учреждений. Для возложения полномочий необходим нормативный акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрации соответственно.

При этом устанавливается, что в случае казённых учреждений уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) может быть наделён полномочиями как на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и на заключение государственных / муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приёмку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для нескольких учреждений-заказчиков. Если централизованные закупки проводятся в отношении бюджетных учреждений или унитарных предприятий, то уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) может быть наделён только полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Часть 1 статьи 26 Закона № 44-ФЗ указывает, что не допускается возлагать на такие уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

Таким образом, закон предусматривает возможности проведения общих торгов для выбора исполнителя договоров (контрактов) в отношении зданий казённых и бюджетных учреждений, при этом контракты с победителем торгов должны подписывать сами учреждения – заказчики, кроме того, уполномоченный орган не может установить единых условий для всех таких контрактов. Согласно части 1 статьи 40 Закона № 44-ФЗ

предусматривается возможность для заказчиков привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для разработки документации о закупке, однако определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и иных существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, документации о закупке и подписание контракта осуществляются заказчиком.

Таким образом, существуют правовые основания для проведения торгов по отбору исполнителя договоров управления зданиями бюджетной сферы на «пакетной» основе, то есть в отношении всех выставляемых на торги зданий принимается одно решение о выборе исполнителя договоров (контрактов). Проведение конкурса на «пакетной» основе обеспечит повышение заинтересованности потенциальных исполнителей в реализации проекта за счёт увеличения масштаба. Предварительно всем учреждениям-заказчикам, для которых проводятся торги, необходимо совместно выработать основные условия будущих договоров управления зданиями, что может позволить использовать во всех зданиях единые технологические решения, например, в отношении энергетического менеджмента и повышения энергоэффективности зданий.

Для обеспечения окупаемости вложений частного бизнеса необходимо заключить не один, а несколько договоров управления зданиями государственных (муниципальных) учреждений (с элементами энергосервисного контракта). Сложность при заключении таких договоров связана с выбором оптимальной схемы управления зданиями учреждений. Согласно законодательству все имущество государственных (муниципальных) учреждений независимо от их типа закрепляется за учреждениями на праве оперативного управления. Соответственно, чтобы заключить один общий договор на управление зданиями нескольких государственных (муниципальных) учреждений, органы публичной власти должны изъять здания из оперативного управления учреждений в

соответствующую казну. В ином случае требуется заключать отдельные договоры с учреждениями.

Вставка. О проведении централизованных торгов на право заключения энергосервисных контрактов для муниципальных бюджетных учреждений образования (г. Омск, 2012 г.)

При проведении торгов его организаторы исходили из того, что для планомерного выполнения условий энергосервисного контракта энергосервисной компании необходимо, фактически, полностью взять на себя управление зданием государственного (муниципального) учреждения – с тем, чтобы окупить свои капиталовложения в наиболее короткие сроки. Для этого необходимо обеспечить не только модернизацию коммунального хозяйства в здании государственного (муниципального) учреждения, но и проведение комплекса энергосберегающих мероприятий для устранения непродуктивных потерь коммунальных ресурсов – тепла, электричества, воды. В этой связи с государственным (муниципальными) учреждениями целесообразно заключение не энергосервисных контрактов – а более «широких» договоров на управление зданиями с элементами энергосервисного контракта. Энергосервисная компания по таким договорам выступает управляющей организацией (компанией), которая будет управлять зданиями государственных (муниципальных) учреждений.

В соответствии с законодательством выбор управляющей компании или энергосервисной компании проводится по конкурсу. По результатам конкурса с победителем заключается договор на период не менее 1 - 3 лет. Цена по договору определяется двумя составляющими:

стоимостью работ по содержанию и текущему ремонту зданий (сооружений, коммуникаций) в базовый период;

стоимостью объёмов потребления коммунальных ресурсов, определённых для базового периода.

В течение срока действия договора его цена изменяется с учётом индексации цен, изменения тарифов и погодного фактора (для определения базового количества тепловой энергии на отопление).

Оплату коммунальных ресурсов за государственное (муниципальное) учреждение производит управляющая организация по факту их потребления на основании договоров с ресурсоснабжающими предприятиями. Разница между стоимостью базового количества коммунальных ресурсов и стоимостью фактически потреблённых коммунальных ресурсов является доходом управляющей организации, за счёт которого выполняются

согласованные с субъектом РФ (муниципальным образованием) работы по улучшению состояния зданий учреждений и повышению их энергоэффективности, обеспечивается возврат привлечённых заимствований (банковских кредитов). Если фактическое энергосбережение по результатам проведения энергосберегающих мероприятий окажется больше, чем планировалось при заключении договора управления, то «сверхэкономия» может распределяться между управляющей организацией, учреждением и (или) субъектом РФ (муниципальным образованием).

15 ноября 2013г. УМЗОТ Администрации г. Омска было размещено 7 муниципальных заказов на энергосервис для нужд бюджетных общеобразовательных учреждений (школ) города Омска. По результатам проведённых торгов по 6 лотам был определён победитель – энергосервисная компания ООО «Кретус», с которой в январе 2014 года было заключено 6 энергосервисных контрактов.

Заключение

По результатам проведенного исследования можно сделать предварительный вывод о том, что наиболее эффективным способом управления и содержания зданий бюджетной сферы с точки зрения обеспечения профессионального управления и требуемого качества услуг и работ по содержанию зданий является заключение договора управления зданиями муниципальной (государственной) собственности с близкими целевыми функциями, использующих здания учреждений на территории муниципального образования (субъекта Российской Федерации), например, зданиями системы школьного образования или зданиями системы здравоохранения.

Возможность заключения договора управления комплексом бюджетных зданий нуждается в проработке вопроса о праве пользования зданиями бюджетными учреждениями.

Для выбора оптимального способа управления зданиями бюджетной сферы также необходима оценка экономической эффективности различных способов с точки зрения бюджетных затрат.

Термины и определения, используемые в сфере управления и содержания (эксплуатации) зданий

Термин	Определение, данное в нормативном правовом акте	Ссылка на нормативный правовой акт
Управление многоквартирным домом	Под управлением многоквартирным домом понимается выполнение стандартов, направленных на достижение целей, установленных статьей 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также определенных решением собственников помещений в многоквартирном доме.	Пункт 2 Правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416.
	Управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, или в случаях, предусмотренных статьей 157.2 настоящего Кодекса, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг (далее - обеспечение готовности инженерных систем).	Часть 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации

	Правительство Российской Федерации устанавливает стандарты и правила деятельности по управлению многоквартирными домами.	
Услуга управления многоквартирным домом	Услуга управления многоквартирным домом: Деятельность по организации процессов, работ и услуг, обеспечивающих безопасную эксплуатацию многоквартирного дома, решения вопросов пользования и содержания общего имущества, предоставление потребителям коммунальных услуг и увеличение капитализации многоквартирного дома и помещений, расположенных в нем.	ГОСТ Р 51929-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.06.2014 № 543-ст), пункт 3.43.
Надлежащее техническое состояние зданий	Под надлежащим техническим состоянием зданий понимаются поддержание параметров устойчивости, надежности зданий, а также исправность строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации	Пункт 8 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
Надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме	Надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должно осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в том числе в области	Часть 1.1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации

	<p>обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о техническом регулировании, пожарной безопасности, защите прав потребителей, и должно обеспечивать:</p> <ol style="list-style-type: none">1) соблюдение требований к надежности и безопасности многоквартирного дома;2) безопасность жизни и здоровья граждан, имущества физических лиц, имущества юридических лиц, государственного и муниципального имущества;3) доступность пользования помещениями и иным имуществом, входящим в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;4) соблюдение прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, а также иных лиц;5) постоянную готовность инженерных коммуникаций, приборов учета и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к осуществлению поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в многоквартирном доме, в соответствии с правилами предоставления, приостановки и	
--	--	--

	ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, установленными Правительством Российской Федерации.	
Эксплуатация зданий	Эксплуатация зданий должна осуществляться в соответствии с их функциональным назначением, в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов	Пункт 5 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
	Эксплуатация зданий - комплекс мероприятий по содержанию, обслуживанию и ремонту зданий (сооружений), обеспечивающих их безопасное функционирование и санитарное состояние в соответствии с их функциональным назначением	Пункт 3.18 свода правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр
	Нормальная эксплуатация - эксплуатация строительного объекта в соответствии с условиями, предусмотренными в строительных нормах или задании на проектирование, включая соответствующее техническое обслуживание, капитальный ремонт и реконструкцию	Статья 2.1.7 ГОСТ 27751-2014 «Надежность строительных конструкций и оснований. Основные положения»

	<p>Эксплуатация (использование) многоквартирного дома – стадия жизненного цикла многоквартирного дома с момента его ввода в эксплуатацию до момента утилизации (сноса), в процессе которого собственники реализуют свое право владения, пользования и распоряжения принадлежащим им в этом многоквартирном доме имуществом, обеспечивая управление многоквартирным домом и содержание общего имущества, расположенного в нем.</p>	<p>ГОСТ Р 51929-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.06.2014 № 543-ст), пункт 3.46.</p>
<p>Эксплуатационный контроль</p>	<p>Эксплуатационный контроль проводится в период эксплуатации зданий путем осуществления периодических осмотров, контрольных проверок и (или) мониторинга состояния оснований, строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения в целях оценки состояния конструктивных и других характеристик надежности и безопасности зданий, сооружений, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения и соответствия указанных характеристик требованиям технических регламентов, проектной документации</p>	<p>Часть 7 статьи 55.24. Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ</p>
	<p>Эксплуатационный контроль - контроль соответствия параметров технического и</p>	<p>Пункт 3.17 свода правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации.</p>

	санитарного состояния здания (сооружения) значениям, обеспечивающим безопасность и проектные условия эксплуатации здания, сооружения	Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр
Техническое обслуживание зданий	Техническое обслуживание зданий, текущий ремонт зданий проводятся в целях обеспечения надлежащего технического состояния таких зданий. Под надлежащим техническим состоянием зданий понимаются поддержание параметров устойчивости, надежности зданий, а также исправность строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации ;	Пункт 8 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
	Техническое обслуживание (содержание и текущий ремонт) здания включает комплекс работ по поддержанию в исправном состоянии элементов и внутридомовых систем, заданных параметров и режимов работы его конструкций, оборудования и технических устройств	Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170.
	Техническое обслуживание зданий - комплекс работ по поддержанию исправного состояния элементов здания и заданных параметров, а	Приложение 1 Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и

	<p>также режимов работы его технических устройств</p>	<p>технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения (ВСН 58-88 (р), утверждены приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312)</p>
	<p>В задачи технического обслуживания зданий входят:</p> <ul style="list-style-type: none"> - текущее обслуживание, включающее в себя подготовку здания, его элементов и систем к сезонной эксплуатации; - система ремонтного обслуживания, включающая в себя текущие и капитальные ремонты 	<p>Пункт 9.1 свода правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр</p>
<p>Текущее обслуживание</p>	<p>В состав работ по текущему обслуживанию входят:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исправление незначительных неисправностей, выявленных в ходе осмотров; - проведение регламентных работ по регулировке и наладке систем инженерно-технического обеспечения, в том числе при подготовке к сезонной эксплуатации; - проведение работ по подготовке здания (сооружения) к сезонной эксплуатации; - санитарное содержание помещений здания (сооружения) и прилегающей территории; - уборка снега; 	<p>Пункт 9.2 свода правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр</p>

	- обеспечение работоспособности систем (станций) мониторинга технического состояния и динамического поведения конструкций и прилегающих грунтов (если такие системы установлены)	
Текущий ремонт	Текущий ремонт - комплекс мероприятий, осуществляемый в плановом порядке в период расчетного срока службы здания (сооружения) в целях восстановления исправности или работоспособности, частичного восстановления его ресурса, установленной нормативными документами и технической документацией, обеспечивающих их нормальную эксплуатацию	Пункт 3.12 Свода правил. Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения (СП 255.1325800.2016), утвержденных и введенных в действие Приказом Минстроя России от 24.08.2016 № 590/пр
	Текущий ремонт здания включает в себя комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с целью устранения неисправностей (восстановления работоспособности) элементов, оборудования и инженерных систем здания для поддержания эксплуатационных показателей	Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170.
	Текущий ремонт здания - ремонт здания с целью восстановления исправности (работоспособности) его конструкций и систем инженерного оборудования, а также поддержания эксплуатационных показателей.	Приложение 1, Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения (ВСН 58-88

		(р)), утверждены приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312
Капитальный ремонт	Капитальный ремонт объектов капитального строительства - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов	Пункт 14.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
	Капитальный ремонт - ремонт здания с целью восстановления его ресурса с заменой при необходимости конструктивных элементов и систем инженерного оборудования, а также улучшения эксплуатационных показателей	Приложение 1, Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения (ВСН 58-88 (р)), утверждены приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312

	<p>Капитальный ремонт должен включать устранение неисправностей всех изношенных элементов, восстановление или замену (кроме полной замены каменных и бетонных фундаментов, несущих стен и каркасов) их на более долговечные и экономичные, улучшающие эксплуатационные показатели ремонтируемых зданий. При этом может осуществляться экономически целесообразная модернизация здания или объекта: улучшение планировки, увеличение количества и качества услуг, оснащение недостающими видами инженерного оборудования, благоустройство окружающей территории</p>	<p>Пункт 5.1 Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения (ВСН 58-88 (р)), утверждены приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312</p>
--	--	--

Правовое регулирование содержания и ремонта зданий государственных (муниципальных) учреждений

Показатели	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Цели деятельности учреждения	Оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления (ст. 6 БК РФ). Достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов	Выполнение работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (п. 1 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ)	Выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (ч. 1 ст. 2 Закона №174-ФЗ)

Показатели	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
	граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (п. 2 ст. 2 Закона № 7-ФЗ)		
Собственники передаваемого учреждению имущества	Собственником имущества учреждения является его учредитель (п.1 ст.123.21 ГК РФ). Функции и полномочия учредителя в отношении государственных учреждений осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления (п. 3 ст. 9.1 Закона № 7-ФЗ)		
Право, на основании которого учреждение владеет и пользуется зданиями	Имущество закрепляется учредителем (собственником) за учреждением и приобретается учреждением по иным основаниям на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ)		
Документы финансового планирования, на основании которых планируется деятельность по содержанию и	Бюджетная смета (п. 2 ст. 161 БК РФ)	План финансово-хозяйственной деятельности учреждения (п. 3.3 ст. 32 Закона № 7-ФЗ)	

Показатели	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
ремонт зданий			
Финансовое обеспечение содержания и ремонта зданий	Осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (п. 2 ст. 161 БК РФ)	Осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые рассчитываются с учетом расходов на содержание недвижимого имущества	
Заключение договоров, связанных с содержанием и ремонтом зданий	Заключение контрактов и иных договоров производятся от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено БК РФ (п. 5 ст. 161 БК РФ)	Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется бюджетным учреждением от собственного имени (см. п. 4 Методических рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений, утв. распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р)	Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется автономными учреждениями от собственного имени (см. п. 5 Методических рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений, утв. распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р)

Показатели	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг по содержанию и ремонту зданий зданием	Закупки товаров, работ и услуг осуществляются по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ч.1 ст. 3 данного Закона)	Закупки товаров, работ и услуг осуществляются по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (п. 3 ч. 1 ст. 1 данного Закона, см. также ст. 15 данного Закона)	Закупки товаров, работ и услуг, источником финансового обеспечения которых является субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания, осуществляются по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (п. 1 ч. 2 ст. 1 данного Закона) ³⁴

³⁴ См. письмо Минфина России от 11.03.2015 № 02-02-04/12917 «О применении отдельных положений Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ».

Приложение 3

Число предложений о заключении договоров подряда или оказания услуг по содержанию и ремонту зданий бюджетной сферы, размещенных на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в 2019 году³⁵

	Больницы	Поликлиники	Организации начального, основного и среднего общего образования	Детские дошкольные учреждения	Библиотеки	Музеи
Уборка помещений	263	239	547	40	36	57
Уборка мест прилегающей территории	78	65	516	45	15	35
Техническое обслуживание:						
инженерного оборудования	88	37	108	51	2	9
лифтов	100	322	33	69	4	2
приборов учета	135	56	45	41	1	2
Разработка проектной документации и/или проведение капитального ремонта элементов здания и/или инженерного оборудования	245	125	103	23	30	9
<i>СПРАВОЧНО: число учреждений на начало 2019 года³⁶</i>	5300	20200	41349	47800	37100	2809

³⁵ Источник: сайт в сети «Интернет» <https://zakupki.gov.ru/>.

³⁶ Источник: «Российский статистический ежегодник. 2019» - <https://gks.ru/folder/210/document/12994>.