

# Порядок осуществления деятельности заказчика, застройщика: ответы на актуальные вопросы

Новые подходы в работе заказчика, введенные с 1 июля 2023 года, направлены, в первую очередь, на исключение бездоговорных отношений в сфере строительства. После 1 июля 2023 года согласно постановлению Минстройархитектуры от 31.05.2023 № 55 «Об изменении постановления Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 4 февраля 2014 г. № 4» оказание заказчиками услуг на возмездной основе возможно только на основании договоров возмездного оказания услуг. Примерная форма этого договора установлена приказом Минстройархитектуры от 29.06.2023 № 122 (далее – приказ № 122).

На практике у заказчиков пока возникает много вопросов относительно порядка заключения и исполнения договоров возмездного оказания услуг. Рассмотрим некоторые из них.

**?** Управления капитального строительства (далее – УКС) в большинстве случаев определены заказчиками по строительству объектов решениями местных исполнительных и распорядительных органов на основании статьи 55 Закона Республики Беларусь от 05.07.2004 № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (далее – Закон, действовал до 23.07.2024) или на основании пункта 1 статьи 91 Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (далее – Кодекс, вступил в силу с 23.07.2024).

Необходимо ли заключать договоры возмездного оказания услуг с распорядителями бюджетных средств в случае, когда УКСы определены заказчиками в соответствии с Законом или Кодексом без проведения процедуры закупки?

Заключение договора возмездного оказания услуг по организации и обеспечению строительства объектов, предусмотренного Инструкцией об осуществлении деятельности заказчика, застройщика, руководителя (управляющего) проекта, утвержденной постановлением Минстройархитектуры от 04.02.2014 № 4 (далее – Инструкция № 4), является обязательным действием сторон и не зависит от формы выбора заказчика в строительной деятельности: путем проведения процедуры закупки или без такой процедуры.

Закупка услуг заказчика или его назначение являются преддоговорными этапами, на которых определяется вторая сторона последующей сделки по строительству объекта. При этом выбор заказчика в рамках процедуры закупки не исключает в дальнейшем формализацию этого выбора в виде решения государственного органа в рамках статьи 55 Закона или статьи 91 Кодекса.

Кроме того, вышеуказанными статьями Закона и Кодекса не предусмотрены требования к содержательной части таких решений. В отличие от договора, в них не закрепляются обязанности данных заказчиков и не регулируются иные важные аспекты их работы по строительству соответствующих объектов (например, стоимость строительства, перечень услуг, которые подлежат оплате, ответственность и пр.).

На основании изложенного, в случае определения заказчика без проведения процедуры закупки путем принятия решения, предусмотренного статьей 55 Закона или статьей 91 Кодекса, *заключение договора возмездного оказания услуг по организации и обеспечению строительства является обязательным этапом* по объекту, финансируемому за счет бюджетных средств и предусматривающему оплату услуг такого заказчика.

Дополнительно отметим, что в соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 12.03.2024 № 169 «Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2016 г. № 206 и от 15 июня 2019 г. № 395» (вступило в силу 31.03.2024) для приобретения услуг по организации и обеспечению строительства объектов, строительство которых осуществляется в рамках реализации госпрограмм (*выполнение функций заказчика*),

заказчиками таких программ, распорядителями бюджетных средств *проводится процедура закупки из одного источника.*

**? Каким образом заключать договоры возмездного оказания услуг с разными распорядителями средств при финансировании строительства объекта из разных источников?**

Гражданским законодательством предусмотрена возможность заключения многосторонних договоров. Таким образом, в случае финансирования объекта строительства из различных источников (например, из республиканского и местных бюджетов) представляется оправданным *заключение многосторонних договоров.*

Одной стороной такого договора станет заказчик в строительной деятельности, другой – государственный орган республиканского уровня, третьей стороной – государственный орган местного уровня, являющиеся распорядителями соответствующих бюджетных средств.

Вместе с тем обращаем внимание, что Указ Президента Республики Беларусь от 25.07.2016 № 289 «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ» оперирует понятием «*ответственный заказчик*», который также является распорядителем бюджетных средств. Поэтому возможно *заключение договора с таким лицом, которое в соответствии с положениями названного документа обеспечивает согласованность действий заказчиков при выполнении программы.*

**? Для объектов, сметная документация на строительство которых начата разработкой после 23.07.2023, сметная стоимость определяется в порядке, установленном Инструкцией о порядке определения сметной стоимости строительства и составления сметной документации на основании нормативов расхода ресурсов в натуральном выражении, утвержденной постановлением Минстройархитектуры от 19.04.2023 № 39 (далее – Инструкция № 39). При этом по объектам, разрешительная документация на которые получена после 01.07.2023, средства на содержание заказчика определяются по нормам затрат труда (далее – НЗТ).**

**В чьи обязанности входит расчет нормативной стоимости средств на содержание заказчика при составлении сметной документации: генерального проектировщика или заказчика?**

Сметная документация является составной частью проектной документации, ее разработка относится к проектным работам. Средства на содержание заказчика, застройщика включаются в главу 10 Сводного сметного расчета стоимости строительства (далее – ССР).

В случаях, когда разработка сметной документации на основании заключенного договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ осуществляется проектной организацией, расчет средств на содержание заказчика, застройщика для включения их в ССР выполняется разработчиком проектной документации в порядке, предусмотренном подпунктом 31.1 пункта 31 Инструкции № 39.

**Одним из существенных условий договора возмездного оказания услуг по организации и обеспечению строительства, заключаемого заказчиком и распорядителем бюджетных средств, является предельная стоимость строительства (бюджет проекта).**

?

Пунктом 6 Инструкции о порядке оказания инженерных услуг, утвержденной постановлением Минстройархитектуры от 10.05.2011 № 18 (далее – Инструкция № 18), установлено, что такое же условие является существенным и для договора на оказание инженерных услуг по комплексному управлению строительной деятельностью в отношении объектов строительства, финансируемых полностью или частично за счет бюджетных средств.

Согласно пункту 6.5 примерной формы договора, установленной приказом № 122, риск превышения фактических затрат по строительству объекта над предельной стоимостью строительства (бюджет проекта) при выполнении распорядителем бюджетных средств своих обязательств по договору, несет заказчик. Аналогично, ответственность инженера за превышение предельной стоимости строительства (бюд-

**жета проекта) определена существенным условием договора инженерных услуг (пункт 5 Инструкции № 18).**

**Существует ли государственное регулирование порядка формирования предельной стоимости строительства (бюджета проекта), и каким нормативным правовым актом он определен?**

Состав и стоимость услуг по организации и обеспечению строительства объектов формируется в соответствии с Методическими указаниями о порядке определения стоимости услуг по организации и обеспечению строительства при осуществлении функций заказчика, застройщика, утвержденных приказом Минстройархитектуры от 30.06.2023 № 124 (далее – Методические указания № 124). Методическими указаниями № 124 определен термин «предельная стоимость строительства», которая представляет собой максимально возможную сумму средств, инвестируемых из всех источников в строительство объекта с учетом средств, предусматриваемых согласно действующему законодательству сводным сметным расчетом стоимости строительства, а также сумм иных затрат, не включаемых согласно действующему законодательству в сводный сметный расчет стоимости строительства, но относимых на стоимость строительства (при их наличии). Предельная стоимость строительства объекта в целом интегрирует предельные стоимости строительства выделенных в его составе отдельных объектов инжиниринга.

В отношении объектов, строящихся за счет государственных средств, значение предельной стоимости строительства указывается в соответствующей государственной программе.

Предельная стоимость строительства может определяться на основании стоимости объектов-аналогов и (или) укрупненных нормативов стоимости строительства единицы площади (объема, мощности) объекта, и (или) укрупненных нормативов стоимости по видам работ в соответствии с НРР 8.01.106-2012 «Методические рекомендации по определению сметной стоимости строительства на основе объектов-аналогов и укрупненных нормативов стоимости строительства», утвержденными приказом Минстройархитектуры от 15.03.2012 № 84, с учетом адаптации характеристик объекта-аналога применительно к рассматриваемому объекту строительства.

**Является ли предельная стоимость строительства (бюджет проекта) предметом государственной закупки и составляющей цены договора возмездного оказания услуг заказчика (договора инженерных услуг)?**

?

Для заключения договора возмездного оказания услуг предметом государственной закупки являются *услуги по организации и обеспечению строительства объекта при осуществлении функций заказчика*. Соответственно, цена такого договора включает стоимость всех оказываемых услуг.

*Предельная стоимость строительства объекта (бюджет проекта)* не является предметом государственной закупки для заключения договора возмездного оказания услуг, а представляет собой *требование к предмету государственной закупки* и является *существенным условием договора* возмездного оказания услуг, предусмотренного частью второй пункта 3 Инструкции № 4, а также договора на оказание инженерных услуг при осуществлении комплексного управления строительной деятельностью.

**Включен ли в Методических указаниях № 124 в предельную стоимость объекта инжиниринга НДС, и необходимо ли для определения норм затрат труда в соответствии с идентификатором нормы таблицы 1.1. приложения 1 к Методическим указаниям № 124 из предельной стоимости строительства (бюджета проекта) НДС исключать?**

?

Нормы затрат труда в таблицах 1.1, 2.3, 3.1, приведенные в Методических указаниях № 124 в зависимости от «*предельной стоимости строительства объекта инжиниринга в уровне цен по состоянию на 01.01.2023*», определены исходя из значений указанного показателя без учета НДС. Соответственно, для корректного определения затрат труда следует установленную в государственных программах предельную стоимость (бюджет проекта) в текущих ценах уменьшить на сумму учтенного в ней НДС и привести к уровню цен по состоянию на 01.01.2023.

**Согласно пункту 8.3 примерной формы договора возмездного оказания услуг, утвержденной приказом № 122, цена услуг по договору и предельная стоимость строительства (бюджета**

?

проекта) могут изменяться по результатам утверждения проектной документации на строительство объекта, но в размере не более 15 %.

Согласно абзацу второму подпункта 1.8 пункта 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15.06.2019 № 395 «О реализации Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее – постановление № 395) допускается изменение условий договора, заключенного по результатам государственной закупки, в случае увеличения объема (количества) товаров (работ, услуг) не более чем на 15 % по отношению к предусмотренному договором при его заключении объему (количеству) соответствующих товаров (работ, услуг). В этом случае стоимость товаров (работ, услуг) увеличивается пропорционально увеличению их объема (количества), а сопутствующих работ (услуг) – с учетом этого увеличения.

Возможно ли при исполнении заключенного по результатам государственной закупки договора возмездного оказания услуг (договора на оказание инженерных услуг) изменить предельную стоимость строительства (бюджета проекта) более чем на 15 %?

Применяется ли требование, установленное абзацем вторым подпункта 1.8 пункта 1 постановления № 395 к предельной стоимости строительства объекта, установленной в договоре возмездного оказания услуг (договоре инженерных услуг), заключенном по результатам государственной закупки?

В соответствии с абзацем вторым подпункта 1.8 пункта 1 постановления № 395 не более чем на 15 % может увеличиваться объем (количество) товаров (работ, услуг) по договору. При этом, исходя из подстрочного примечания к данному подпункту, иные условия договора (предмет государственной закупки и *требования к предмету* государственной закупки, сроки и условия оплаты, сроки исполнения обязательств поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена договора) могут быть изменены.

Примерный договор возмездного оказания услуг по организации и обеспечению строительства объектов, утвержденный приказом № 122, содержит условие о возможности при определенных условиях корректировать предельную стоимость строительства (бюджет проекта) в размере не более 15 %. Данная норма ограничивает бесконтрольный рост предельной стоимости строительства (бюджет проекта) и направлена на реализацию принципа эффективности использования бюджетных средств (пункт 7 статьи 8 Бюджетного кодекса) и гарантирует всесторонний учет государственных и частных интересов (статья 2 Кодекса об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности).

Условия примерной формы договора могут быть изменены при заключении конкретного договора между конкретными участниками строительной деятельности. По мнению авторов, изменение предельной стоимости строительства (бюджета проекта) более чем на 15 % допустимо *исключительно* в случае *обоснованного* изменения *технико-экономических характеристик* объекта строительства, которые как и предельная стоимость строительства относятся к требованиям к предмету государственной закупки.

**Организация – городское коммунальное унитарное предприятие согласно Уставу выполняет функции заказчика в строительной деятельности, заказчика по выполнению работ по объектам внешнего благоустройства города, а также является распорядителем бюджетных средств по направлениям расходов, ежегодно утверждаемых решением сессии городского Совета депутатов о бюджете города. Кроме того, организация является заказчиком регионального комплекса мероприятий по реализации в городе Государственной программы «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2021–2025 годы.**

?

**В рамках выполнения функций заказчика организация самостоятельно осуществляет технический надзор за строительством с определением средств на содержание заказчика на основании Методических указаний № 124. Для оплаты оказанных услуг в органы государственного казначейства предъявляется расчет средств на содержание заказчика,**

определенный с учетом таблицы 1.1 приложения 1 к Методическим указаниям № 124, который включает в себя финансовый контроль и учет в строительстве, а также технический надзор.

В силу норм Инструкции № 4 заказчик должен заключить договор возмездного оказания услуг по организации и обеспечению строительства объекта с распорядителем средств. Однако организация данный договор не заключает ввиду того, что одновременно является и распорядителем бюджетных средств, и заказчиком.

Позволяет ли отсутствие заключенного договора возмездного оказания услуг между заказчиком и распорядителем бюджетных средств осуществлять заказчику-распорядителю контроль за расходованием бюджетных средств, направляемых на финансирование объектов, и вести технический надзор за выполнением строительных работ?

Правомерно ли без наличия договора заказчика с распорядителем бюджетных средств оплачивать за счет бюджетных средств функцию финансового контроля и учета в строительстве, а также технический надзор в рамках средств на содержание заказчика?

Исходя из изложенной ситуации, организация является распорядителем бюджетных средств в соответствии с ее Уставом. Однако учредительный документ организации не является нормативным правовым актом.

Основным документом, регулирующим вопросы выполнения и финансирования государственных программ, является Указ Президента Республики Беларусь от 25.07.2016 № 289 «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ» (далее – Указ).

Согласно пункту 18 Положения о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ, утвержденного Указом, реализация мероприятий госпрограмм осуществляется на основании

соответствующих договоров, заключаемых с заказчиком такой госпрограммы. Таким образом, *заключение договора является необходимым условием реализации соответствующей госпрограммы.*

Пунктом 3 Положения установлено, что *заказчики госпрограммы одновременно являются распорядителями бюджетных средств.* Государственной программой «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2021-2025 годы (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.01.2021 № 50) предусмотрено, что ее *ответственными заказчиками (соответственно и распорядителями средств)* являются Минжилкомхоз, МАРТ и Минэнерго (каждый в части соответствующей подпрограммы).

Таким образом, ситуация с бездоговорными отношениями ввиду того, что организация является распорядителем бюджетных средств, представляется некорректной. На основании изложенного, по мнению авторов:

- 1) *при отсутствии договора* возмездного оказания услуг заказчик в строительной деятельности *вправе осуществлять* контроль за расходованием бюджетных средств, направляемых на финансирование объектов, и вести технический надзор за выполнением строительных работ *на безвозмездной основе*;
- 2) *при отсутствии договорных отношений* между заказчиком в строительной деятельности и распорядителем бюджетных средств затраты на содержание заказчика (включая расходы на осуществление технического надзора) *не предъявляются в органы казначейства* для оплаты;
- 3) *без наличия договора* с распорядителем бюджетных средств *оплата средств на содержание заказчика за счет бюджетных средств неправомерна.*

**Сергей Мартынов,**

*главный научный сотрудник ОАО «НИИ Стройэкономика»,  
кандидат экономических наук*

**Ольга Ситник,**

*заместитель директора – заведующий лабораторией  
ОАО «НИИ Стройэкономика»*