|  |  |
| --- | --- |
|  | УТВЕРЖДАЮ: Председатель  Контрольно-счетной палаты  Томской области  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.Д. Пронькин |
|  | « » января 2017 г. |

**Отчет**

**по результатам контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности использования средств областного бюджета, выделенных на капитальный ремонт здания ОГАУЗ «Томская районная больница», расположенного по адресу Томская область, Томский район, с. Моряковский Затон, ул. Советская, 35»**

Основание для проведения контрольного мероприятия: п. 25 Плана работы Контрольно-счетной палаты Томской области на 2016 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 30.12.2015 № 44.

Проверяемый период: с 01.01.2014 по 22.12.2016.

Перечень проверяемых объектов: Департамент здравоохранения Томской области, Областное государственное автономное учреждение здравоохранения «Томская районная больница» (далее – Томская районная больница, Учреждение).

**Контрольным мероприятием установлено:**

Кирпичное четырехэтажное здание площадью 2823,2 кв. м, построенное в 1985 году по адресу Томская область, Томский район, с. Моряковский Затон, ул. Советская, 35 (далее - Здание), до передачи его в оперативное управление Томской районной больнице (по акту от 17.09.2014) находилось в оперативном управлении ОГБОУ НПО «Профессиональное училище № 4».

В связи с письменным обращением главного врача Учреждения в ОГКУ «Облстройзаказчик» разработано техническое задание на подготовку проектной документации на капитальный ремонт Здания, которое в дальнейшем утверждено Томской районной больницей. Являющиеся основанием для проектирования документы (медико–техническое задание, технический паспорт Здания, кадастровый паспорт земельного участка) предполагали выполнение комплекса работ, связанных не только с изменением функционального назначения здания, но и с изменением его параметров (по результатам перепланировки площадь Здания уменьшилась), что по определениям пункта 14 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ, «Положение об организации и проведению реконструкции, ремонта …» (ВСН 58-88(р)), утвержденного приказом Госкомархитектуры РФ от 23.11.1988 № 312, относится к работам по реконструкции.

Вместе с тем за несоответствующую классификацию работ (капитальный ремонт) в техническом задании ОГКУ «Облстройзаказчик» ответственность не несло, так как для подготовки проектной документации Учреждением не заключен предусмотренный «Порядком организации реконструкции и капитального ремонта объектов …», утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 24.04.2013 № 357-ра (далее - Порядок 357-ра), договор на выполнение функций технического заказчика.

Также не соблюдена процедура подготовки проектной документации, установленная п.5 Порядка 357-ра, а именно:

- Учреждением не подана заявка в ОГКУ «Облстройзаказчик» с указанием информации об объекте капитального ремонта;

- ОГКУ «Облстройзаказчик» совместно с представителями Учреждения не составлен акт обследования, техническое [задание](consultantplus://offline/ref=A491A38B779359B76E8DFEBD9422B875048941430033CFAB72D926B7A819ACB4D169BD5580741B97D09ED0T8M2D) на проведение капитального ремонта объекта по установленной форме, не реализована необходимость получения заключения по результатам обследования объекта и оценки его технического состояния с выводом о необходимости проведения его капитального ремонта.

В связи с присвоением объекту наименования «Капитальный ремонт Здания» его реализация производилась за счет средств областного бюджета, направленных Департаментом здравоохранения Томской области в 2014-2016 годах Томской районной больнице в качестве субсидий на капитальный ремонт.

При этом в нарушение «Порядка организации проведения капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества», утвержденного распоряжением Администрации Томской области от 17.08.2011 № 793-ра (далее – Порядок 793-ра), процедура принятия решения о проведении капитального ремонта Здания не соблюдена, о чем свидетельствуют следующие факты.

Предложения о проведении капитального ремонта Здания (по установленной форме с приложением необходимых документов) Томской районной больницей в Департамент здравоохранения Томской области не подавались. В результате Здание отсутствовало в сводных Предложениях по проведению капитального ремонта, ежегодно направляемых Департаментом здравоохранения Томской области (по курируемой отрасли) в уполномоченный Департамент архитектуры и строительства Томской области. Бюджетной комиссией решение о проведении капитального ремонта Здания при формировании проектов областного бюджета на соответствующие годы не принималось.

Отсутствие адресного распределения средств областного бюджета на объекты капитального ремонта, утвержденного законами Томской области об областном бюджете, позволило Департаменту здравоохранения Томской области без соблюдения процедуры принятия решения о проведении капитального ремонт Здания, установленной Порядком 793-ра, часть средств, запланированных законами Томской области об областном бюджете на 2014 и на 2016 годы в рамках ведомственной целевой программы «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения в Томской области», использовать на финансирование проверяемого объекта.

При этом в утвержденные приказами Департамента здравоохранения Томской области на соответствующие годы ведомственные целевые программы «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения в Томской области» расходы на капитальный ремонт Здания не включены (или включены в объеме, меньшем по отношению к средствам, направленным на проверяемый объект).

На разработанный ООО «Архитектурно-строительная бригада-2» по заказу Томской районной больницы проект «Капитальный ремонт Здания» сметной стоимостью 58,764 млн. руб. (в ценах 2 кв. 2014 года) получено 22.12.2014 положительное заключение ОГКУ «Облстройзаказчик» о достоверности определения сметной стоимости. В связи с присвоением объекту несоответствующего характеру работ наименования «капитальный ремонт» Учреждение не направляло проектно-сметную документацию на необходимую по требованиям Градостроительного кодекса РФ госэкспертизу и на проверку достоверности определения сметной стоимости в ОГАУ «Томскгосэкспертиза», которое является уполномоченной организацией для проведения указанных проверок в отношении объектов реконструкции. Вместе с тем низкое качество проекта в последующем отразилось на его реализации.

В частности, ООО «Архитектурно-строительная бригада-2», с которым Учреждением заключен договор от 10.11.2014 на проектирование объекта, не в полном объеме исполнено требование Технического задания о разработке проекта в соответствии с «Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (далее – «Положение о составе проектной документации»), и со сводом правил «Общественные здания и сооружения» (СП 118.13330.2012), утвержденным приказом Минрегионразвития РФ от 29.12.2011 № 635/10, а именно:

- в Пояснительной записке к проекту на капитальный ремонт Здания не отражены технико-экономические показатели проектируемого объекта (нарушение подпунктов «м», «о» п. 10 «Положения о составе разделов проектной документации»);

- сметной документацией не учтены расходы на приобретение и монтаж технологического оборудования, предусмотренного разделом проекта «Технологические решения» (п. 7 «Положения о составе разделов проектной документации»);

- не предусмотрено устройство больничного лифта, обеспечивающего доставку пациентов в помещения круглосуточного стационара, предусмотренного проектом на 3 и 4 этажах Здания (п. 4.11 СП 118.13330.2012).

Многочисленные недоработки и упущения в проекте исправлялись в ходе его реализации на основании технических решений, принятых совместно представителями проектной и подрядной организаций и технического заказчика (ОГКУ «Облстройзаказчик»). В результате корректировок и дополнений сметная стоимость объекта увеличилась на 12% (около 8 млн. руб.) по отношению к первоначальной.

Кроме изменений и дополнений в проект, произведенных ООО «Архитектурно-строительная бригада-2» в рамках договора на проектирование, часть дополнительной документации разработана по заказу подрядной организации в целях исполнения обязательств по завершению работ на объекте.

Так из-за отсутствия предварительной оценки технического состояния Здания, построенного в 1984 году, подрядчиком приостановлены работы по пробивке и усилению проемов в капитальной стене, находящейся в аварийном состоянии. По результатам обследования и оценки технического состояния стены Здания, проведенным по заданию подрядчика (ООО «ЮгСтрой»), выданы рекомендации по восстановлению несущей способности, на основании которых проектной организацией ООО «Архитектурно–строительная бригада-2» по техническому заданию подрядчика разработана дополнительная документация сметной стоимостью 2,9 млн. руб. Однако достаточность принятых подрядчиком мер по обследованию и принятию технических решений по восстановлению несущей стены не оценена, так как их госэкспертиза не проводилась.

Кроме того, изменение функционального назначения Здания повлекло за собой полную замену и модернизацию всех инженерных систем и коммуникаций, при этом проектом не учтено, что потребность Здания в энергоресурсах увеличилась более чем в 2 раза. В связи с тем, что проекту присвоено наименование «капитальный ремонт», предварительное получение технических условий на присоединение к электрическим сетям Учреждением не обеспечено. В результате подрядчиком за счет собственных средств произведены расходы (60 тыс. руб.) на разработку проектной документации, необходимой для выполнения работ по присоединению Здания к внешним электрическим сетям. На разработанную документацию сметной стоимостью 1,3 млн. руб., предусматривающую прокладку 4 кабелей от Здания до комплексной трансформаторной подстанции, 24.10.2016 получено положительное заключение о достоверности определения сметной стоимости.

После завершения работ по перепланировке помещений и их отделке Учреждением за счет средств субсидий, выделенных в 2016 году Департаментом здравоохранения Томской области на капитальный ремонт Здания, заключен с ООО «Архитектурно-проектное бюро» договор (от 19.10.2016) на проектирование пристройки для лифта и его монтаж.

Контрольно-счетной палатой в ходе проверки высказано мнение, поддержанное ОГАУ «Томскгосэкспертиза», что устройство лифтовой шахты влечет за собой возведение новых несущих конструкций и изменение параметров здания, характеризующее согласно п. 14 ст.1 Градостроительного кодекса РФ работы по «реконструкции». В связи с этим ранее заключенный договор с ООО «Архитектурно-проектное бюро» от 19.10.2016 на выполнение проектных работ расторгнут и вновь заключен 09.12.2016 с тем же исполнителем по новому Техническому заданию, в котором изменен вид строительства «капитальный ремонт» на «реконструкция». Соответственно в декабре 2016 года в Закон Томской области «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» внесены изменения, согласно которым расходы в сумме 8 300 тыс. руб. на строительство лифтовой шахты (монтаж лифта) отнесены к расходам на объекты капитального строительства.

В связи с тем, что изначально проектом на капитальный ремонт Здания не предусмотрен весь комплекс работ, необходимых для функционирования медицинского учреждения, в дальнейшем при реализации работ по строительству лифтовой шахты возникнет необходимость переделки ранее выполненных работ (разборка и устройство фасадной системы, перепланировка, демонтаж окон, восстановление отделки и т.д.), что повлечет неэффективные расходы бюджетных средств.

Средства субсидий из областного бюджета на проведение работ по капитальному ремонту Здания выделены Учреждению на основании двух Соглашений, заключенных с ним Департаментом здравоохранения Томской области на общую сумму 73,991 млн. руб., в том числе:

- 40,091 млн. тыс. руб. – по Соглашению от 09.01.2014 № 78;

- 33,9 тыс. руб. – по Соглашению от 23.03.2016 № 10Ц.

Следует отметить, что субсидия на капитальный ремонт Здания, направленная Учреждению по Соглашению от 09.01.2014 № 78, использовалась на расчеты за выполненные работы до 03.08.2016. При этом изменяющийся Департаментом здравоохранения Томской области в период 2014-2015 годов график перечисления субсидий Учреждению не учитывал фактически сложившуюся потребность в финансировании объекта (в соответствии со стоимостью работ, определенной договорными обязательствами). В результате в нарушение требований ст. 34 Бюджетного кодекса РФ по эффективному использованию бюджетных средств Департаментом здравоохранения Томской области перечислялись Учреждению средства областного бюджета, которые значительные периоды времени им не использовались, а именно:

- с 16.12.2014 по 27.01.2015 (1,3 месяца) - средства в сумме 39, 078 млн. руб.;

- с 14.05.2015 по 26.01.2016 (8,3 месяца) - средства в сумме 20,932 млн. руб.

Согласно данным бухгалтерского учета за весь период проведения работ на объекте (по состоянию на 22.12.2016):

* на счет Учреждения перечислены средства субсидий из областного бюджета в общей сумме 62,037 млн. руб., в том числе:

- 40,091 млн. руб. - 100 % от объема, предусмотренного Соглашением от 09.01.2014 № 78);

- 21,946 млн. руб. - 65 % от объема, предусмотренного Соглашением от 23.03.2016 № 10Ц;

* освоение по капитальному ремонту Здания составило общую сумму 63,321 млн. руб., в том числе:

- 40,091 млн. руб. – по Соглашению от 09.01.2014 № 78;

- 23,230 млн. руб. – по Соглашению от 23.03.2016 № 10Ц;

* расчеты за выполненные работы с исполнителями работ произведены Учреждением в общей сумме 62,037 млн. руб. Кредиторская задолженность составила 1,284 млн. руб.

В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при заключении договоров Томская районная больница руководствовалась «Положением о закупках товаров, работ, услуг», утвержденным 19.11.2014 Наблюдательным советом Учреждения.

В связи с недостаточным выделением средств в 2014 году по Соглашению от 09.01.2014 № 78 (39,1 млн. руб.), необходимых для реализации проекта «Капитальный ремонт Здания» в целом (58,764 млн. руб.), Томской районной больницей в пределах выделенного финансирования сформирован заказ, который размещен на объявленном 26.12.2014 аукционе. Итоги торгов, по которым победителем признано ООО «ЮгСтрой», трижды аннулировались УФАС по Томской области, и после признания Арбитражным судом Томской области (16.09.2015) решения УФАС незаконными с указанным подрядчиком заключен договор от 29.09.2015 на сумму 38,6 млн. руб., сниженную по отношению к первоначальной на 1 %.

Дополнительное выделение средств областного бюджета в 2016 году по Соглашению от 23.03.2016 № 10Ц позволило Учреждению произвести размещение закупки на выполнение оставшейся части работ, предусмотренных проектом, путем проведения конкурса, по результатам которого заключен договор от 20.06.2016 с ООО «ЮгСтрой» на сумму 19,9 млн. руб., сниженную по отношению к первоначальной на 1 %.

На объемы работ, упущенные изначально в проекте, разработано 7 дополнительных сметных расчетов на общую сумму 7,9 млн. руб. Закупки на дополнительные работы размещены Томской районной больницей способом «Закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)». Для использования возможности закупки у единственного поставщика Томской районной больницей объемы работ, предусмотренные дополнительными сметными расчетами на суммы, превышающие один миллион рублей, разбиты на отдельные заказы. В результате большинство договоров (13 шт.) на общую сумму 8,2 млн. руб. заключено Томской районной больницей в соответствии с «Положением о закупках товаров, работ, услуг» с единственным поставщиком без снижения начальной цены контракта.

Проведенным анализом договоров, заключенных Томской районной больницей на капитальный ремонт Здания, установлено, что единая потребность в перепрофилировании Здания под медицинскую деятельность реализовывалась путем заключения 19 договоров (включая 2 договора на проектирование и 2 договора на осуществление функций технического заказчика) на общую сумму 68,264 млн. руб.

Несмотря на применение разных способов размещения закупок, все договоры на выполнение капитального ремонта Здания заключены Томской районной больницей с подрядной организацией ООО «ЮгСтрой» (исключение составляет договор на выполнение благоустройства, заключенный с ООО «Сибмагистраль»). Каждым из договоров на выполнение капитального ремонта Здания предусмотрена только ограниченная часть работ, выполнение которых по отдельности не позволяло (из-за их взаимосвязанности) эксплуатировать Здание по назначению. При этом только 86 % от общего объема закупок размещено Учреждением конкурентными способами (открытый аукцион, открытый конкурс), по результатам которых начальные цены 2 договоров на выполнение работ, предусмотренных проектом на «Капитальный ремонт Здания», снижены менее, чем на 1 % от общей стоимости закупок.

Вместе с тем присвоение объекту соответствующего характеру работ наименования «реконструкция» обязывало бы заказчика (статья 15, пункт 2 статьи 59 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок …», «Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р) проводить размещение единого заказа на реализацию проекта на реконструкцию Здания путем проведения открытого аукциона в электронной форме, что значительно бы увеличило возможность снижения затрат на выполнение указанных работ.

В соответствии с п.7 Порядка 357-ра Учреждением заключены с ОГКУ «Облстройзаказчик» два безвозмездных договора (от 30.09.2015; от 28.06.2016) на осуществление функций технического заказчика. Однако дополнительные соглашения к вышеуказанным договорам не охватывали распространение этих функций на работы, проводимые ООО «ЮгСтрой» по 3 дополнительно заключенным договорам на общую сумму 1,7 млн. руб.

Проверкой реализации договоров на капитальный ремонт Здания установлено следующее.

Выездом на объект 09.11.2016 установлено, что работы, предусмотренные дополнительно разработанным по заказу подрядчика сметным расчетом на наружное электроснабжение Здания, велись до заключения с ним как с единственным поставщиком договоров (от 24.11.2016; от 02.12.2016) на их реализацию.

Томской районной больницей в рамках реализации 2 договоров (от 29.09.2015 № 31502467938, от 20.06.2016 № 31603526111), предусматривающих выполнение работ по проекту «Капитальный ремонт Здания» и заключенных по результатам аукциона и конкурса, принята часть работ общей стоимостью 8 млн. руб., которые не предусмотрены проектной документацией, приложенной к договорам. Указанные работы выполнены в соответствии с техническими решениями по откорректированной проектной документации. При этом в нарушение договоров изменение их условий, касающихся изменений проектно-сметной документации, приложенной к ним, Томской районной больницей письменно не оформлялись и к договорам не прикладывались.

Работы по капитальному ремонту Здания, предусмотренные договором от 29.09.2015, завершены ООО «ЮгСтрой» через 6 месяцев после срока выполнения работ, установленного договором (до 20.12.2015). Однако в нарушение п.13.1 договора изменение срока исполнения обязательств Томской районной больницей письменно не оформлялось и к договору не прикладывалось. По мнению Контрольно-счетной палаты, просрочка исполнения обязательств по договору вызвана виной заказчика (Томской районной больница) и технического заказчика (ОГКУ «Облстройзаказчик»), давшим в техническом задании на проектирование наименование «Капитальный ремонт…», не соответствующее характеру проводимых работ, что в дальнейшим повлекло выполнение подрядчиком работ не в комплексе, по отдельным договорам, при наличии документации низкого качества.

Выборочными обмерами отделочных работ установлено, что принятые и оплаченные работы по устройству гомогенного покрытия завышены на 42,65 кв. м, в результате чего Томской районной больницей в нарушение условий (п.7.2) договора от 29.09.2015 неправомерно произведена подрядчику завышенная оплата в сумме 40,2 тыс. руб.

Несмотря на нормативную продолжительность выполнения строительно-монтажных работ на объекте «Капитальный ремонт Здания», установленную проектом организации строительства - 8 месяцев, фактически реализация основного проекта осуществлялась в течение 13 месяцев (с 29.09.2015 по 31.10.2016). Кроме того, до конца 2016 года продолжалась реализация договоров на дополнительные работы, изначально не предусмотренные проектом. Вместе с тем для полной адаптации Здания под медицинскую деятельность в дальнейшем потребуется выполнение следующих работ:

- устройство лифта;

- пандуса с навесом;

- устройство системы видеонаблюдения (антитеррористическое мероприятие);

- выполнение оставшихся обязательств, предусмотренных техническими условиями для присоединения к электрическим сетям, выданными Учреждению ПАО «Томская распорядительная компания;

- наружное освещение территории;

- озеленение;

- проезды, благоустройство (тротуары, скамейки, урны, мусорные контейнеры, ограждение территории).

Таким образом, не соответствующее характеру работ наименование проекта «капитальный ремонт» и отсутствие адресности распределения средств на объекты капитального ремонта позволило Департаменту здравоохранения Томской области и Томской районной больнице:

- произвести финансирование объекта без соблюдения процедуры принятия решения о проведении капитального ремонта, установленной «Порядком организации проведения капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества», утвержденного распоряжением Администрации Томской области от 17.08.2011 № 793-ра;

- реализовывать проект без прохождения им проверки госэкспертизы, обеспечивающей соблюдение требований по безопасной эксплуатации объекта, обязательность которой предусмотрена п.1 ст.49 Градостроительного кодекса РФ;

- не соблюдать требования п. 1 ст.54 Градостроительного кодекса РФ о необходимости осуществления государственного строительного надзора за реконструкцией объекта;

- не соблюдать требования ст.51 Градостроительного кодекса РФ о необходимости проведения проверки достоверности определения сметной стоимости в ОГАУ «Томскгосэкспертиза»;

- не проводить размещение единого заказа по результатам аукциона.

В результате присвоения объекту наименования «капитальный ремонт» работы проводились не в комплексе (по отдельно разработанным проектам, отдельным договорам), что не только значительно отодвигает возможность эксплуатации Здания по назначению, но и ведет к неэффективным затратам, связанным с переделкой ранее произведенных работ.

**Дополнительные сведения:**

Акты проверки, направленные в ОГАУЗ «Томская районная больница» и в Департамент здравоохранения Томской области, подписаны с пояснениями.

На основании ст.18 Закона Томской области «О Контрольно-счетной палате Томской области» начальнику Департамента здравоохранения Томской области, главному врачу ОГАУЗ «Томская районная больница» направлены представления для принятия мер по предупреждению выявленных нарушений, привлечению к ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях и недостатках, и к возврату неправомерно использованных бюджетных средств в сумме 40,2 тыс. руб., направленных на капитальный ремонт Здания.

Информация о допущенных нарушениях ОГКУ «Облстройзаказчик» направлена в Департамент архитектуры и строительства Томской области, которому подведомственно указанное учреждение.

Аудитор Контрольно-счетной палаты О.С. Нашивочникова