

Кульков Евгений Алексеевич

начальник отряда

ГКУ «ОФПС №4 по Ярославской области»

г. Ярославль, Ярославская область

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

***Аннотация:** в данной статье автором раскрываются основные положения законодательства, предусмотренные для осуществления закупок товаров (работ, услуг) в условиях ЧС. Основное внимание уделяется проблемным вопросам применения статей Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».*

***Ключевые слова:** непреодолимость, чрезвычайные ситуации, закупки, аварии, запрос котировок, единственный поставщик.*

Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44) определяет одним из важнейших принципов обеспечение конкуренции (статья 8 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ), что, по сути, обозначает добросовестную ценовую и неценовую конкуренцию между участниками закупок для выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг. Для этих целей законодатель установил достаточный перечень конкурентных закупок, а также закупки у единственного поставщика. На подавляющее большинство способов закупок, за редким исключением, затрачиваются достаточно длительные временные промежутки. Что, конечно же, недопустимо в определенных условиях, таких как, например, чрезвычайные ситуации, аварии, закупки медицинских средств и препаратов для оказания неотложной помощи или медицинской помощи в экстренной форме. В подобных случаях в ФЗ-44 предусмотрены основания, в которых сокращена длительность процедуры, есть некое послабление в плане подготовки документов и собственно сама закупка направлена именно на подготовку

и предварительную работу по отбору возможных поставщиков подрядчиков, исполнителей, исходя из предмета соглашений по работам и товарам, которые могут потребоваться.

Чрезвычайная ситуация, авария

Прежде чем разбираться какой способ, возможно, использовать при закупке товаров, работ, услуг в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций и аварий необходимо разобраться собственно с понятиями аварии и чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

В ведомственных нормативных актах наблюдается более четкая детализация определений. Так в соответствии с ГОСТ Р 22.0.04–95. «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» (утвержден постановлением Госстандарта РФ от 25.01.1995 №16) биолого-социальная чрезвычайная ситуация – это состояние, при котором в результате возникновения источника биолого-социальной чрезвычайной ситуации на определенной территории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, существования сельскохозяйственных животных и произрастания растений, возникает угроза жизни и здоровью людей, широкого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений.

Под природной чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника природной чрезвычайной ситуации, который может повлечь или повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и (или) окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. «Безопасность в чрезвычайных ситуациях (природные

чрезвычайные ситуации. Термины и определения. ГОСТ 22.0.03-97/ГОСТ Р 22.0.03-95», утвержденный постановлением Госстандарта РФ от 25.05.1995 №267).

Чрезвычайная экологическая ситуация (экологический кризис) – это экологическое неблагополучие, характеризующееся устойчивыми отрицательными изменениями окружающей среды и представляющее угрозу для здоровья населения («РД 52.24.309–2011. Руководящий документ. Организация и проведение режимных наблюдений за состоянием и загрязнением поверхностных вод суши», утвержденные Росгидрометом 25.10.2011).

Техногенная чрезвычайная ситуация – состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде («ГОСТ Р 22.0.05-94. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения»).

Из всего вышесказанного можно классифицировать некую общность в признаках чрезвычайных ситуаций:

- источник (причина) – опасное природное явление, катастрофа, стихийные или иные бедствия;
- последствия – наличие человеческих жертв, причинение ущерба здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери.

Авария – это опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде (пункт 2 части 2 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 №384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 №225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» аварией на опасном объекте называется повреждение или разрушение сооружений, технических устройств, применяемых на опасном объекте, взрыв, выброс опасных веществ, отказ или повреждение технических устройств, отклонение от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций, которые возникли при эксплуатации опасного объекта и повлекли причинение вреда потерпевшим.

Как и в случае различных видов чрезвычайных ситуаций, различают некоторые виды аварий. Так, согласно совместному приказу от 02.10.2007 МЧС РФ №528 и Минтранса РФ №143 «Об утверждении Методики определения размера вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии судоходных гидротехнических сооружений» аварией судоходных и гидротехнических сооружений есть повреждение судоходных и гидротехнических сооружений, сопровождающееся потерей эксплуатирующим персоналом контроля и управления над этим сооружением, которое может привести к возникновению чрезвычайной ситуации.

Аварией на объекте электроэнергетики и (или) энергопринимающей установке понимается технологические нарушения, приведшие к разрушению или повреждению сооружений и (или) технических устройств (оборудования) объекта электроэнергетики и (или) энергопринимающей установки, неконтролируемому взрыву и (или) выбросу опасных веществ, отклонению от установленного технологического режима работы объектов электроэнергетики и (или) энергопринимающих установок, полному или частичному ограничению режима потребления электрической энергии (мощности), возникновению или угрозе возникновения аварийного электроэнергетического режима работы энергосистемы (пункт 2 постановления Правительства РФ от 28.10.2009 №846, которым утверждены Правила расследования причин аварий в электроэнергетике).

Пунктом 2.3 совместного приказа от 04.04.1996 МЧС РФ №222 и Госгортехнадзора РФ №59 «О Порядке разработки декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации» установлено, что гидродинамическая авария – это авария на гидротехническом сооружении, связанная с распространением с большой скоростью воды и создающая угрозу возникновения техногенной чрезвычайной ситуации.

Для определения свершившегося события как аварии необходимо сочетание двух факторов: возникла ситуация при эксплуатации некоего объекта, и последующее развитие ситуации повлекло причинение вреда.

Единственный?!

При возникновении чрезвычайных ситуаций или аварий всем сотрудникам организации придется достаточно оперативно решать как в кратчайшие сроки, и у какого поставщика необходимо приобрести конкретные товары (работы или услуги). Очевидно, что подавляющий набор закупочных процедур неприемлем, из-за потери времени и больших трудозатрат в подготовке документов. В этом случае есть выход из ситуации – закупка у единственного поставщика.

Хочется отметить, что часть 1 статьи 93 ФЗ-44 устанавливает *право* заказчика осуществлять закупки у единственного поставщика в соответствии с 43 основаниями. Перечень исчерпывающий и подразделяется на несколько смысловых групп: по объекту закупки (водоснабжение, услуги экскурсовода (гида) и прочее), по событию (не состоявшиеся процедуры), по ограничению по цене (заключение договора на сумму, не превышающую сто тысяч рублей и т. д.).

В нашем случае, наиболее приемлемо основание закупки по пункту 9 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ, который позволяет заказчику произвести закупки определенных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме, (в том числе при заключении

федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина РФ за пределами территории Российской Федерации).

Воспользоваться данным положением заказчик может только при соблюдении следующих условий:

- такие товары, работы, услуги не включены в утвержденный Правительством РФ перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

- применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно.

Необходимо также учитывать, что контракт заключается на те объемы, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших аварий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме.

Самое важное условие для использования данного положения Закона 44-ФЗ – установление, что та или иная ситуация определяется как авария или чрезвычайная ситуация *непреодолимой силы*.

Непреодолимая сила – это чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство (пп. 1 п. 1 ст. 202 Гражданского кодекса РФ). К чрезвычайным и непредотвратимым при данных условиях обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств (п. 3 ст. 401 ГК РФ).

В вопросе доказывания возникновения чрезвычайной ситуации (аварии) необходимо обратить внимание на то, что за подтверждением того, что возникшая у заказчика потребность в закупке действительно стала следствием чрезвычайного обстоятельства или аварии, необходимо обратиться в службы, которые занимаются ликвидацией последствий таких обстоятельств (МЧС, органы внутренних дел и др.).

Кроме того, заказчику при использовании пункта 9 части 1 ФЗ-44 необходимо доказать, что ситуация действительно имеет непреодолимый характер, присутствует объективная непредвиденность и непреодолимость, другими словами заказчик не мог предусмотреть возникновение таких обстоятельств и не мог на них повлиять.

Законодатель, указав на возможность возникновения непреодолимых и непредвиденных обстоятельств, тем не менее, в 44-ФЗ не раскрывает самих этих понятий. На основании ч. 1 ст. 2 указанного закона законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд основывается, в том числе и на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации.

Как уже было сказано ранее, в п. 3 ст. 401 ГК РФ указаны следующие признаки непреодолимой силы:

- чрезвычайность;
- непредотвратимость.

По моему мнению, да и, по мнению отдельных исследователей, эти признаки, собственно, можно считать достаточными для квалификации обстоятельств непреодолимой силы. Однако не стоит забывать и о необходимости наличия внешнего характера. Видится, что классифицировать то или иное событие как ситуацию непреодолимого характера нужно именно в совокупности: чрезвычайность и непредотвратимость (заказчик не мог заранее предусмотреть о подобном развитии событий) и внешняя сила (авария, природное или социальное явление и пр.).

Нельзя не отметить, что ни одна законодательная норма (ни на территории Российской Федерации, ни на международном уровне) не содержит точного перечня (не то что точного, но даже и примерного) обстоятельств непреодолимой силы. По большей части, это связано с тем, что в каждой конкретной ситуации необходимо оценивать является ли она (ситуация) неопределенного характера или нет.

Ситуации непреодолимой силы можно систематизировать следующим образом:

- стихийные природные явления (землетрясения, наводнения, природные пожары, обвалы и иные природные катаклизмы);
- техногенные аварии и катастрофы (аварии, взрывы, пожары, уничтожение машин, предприятий и всякого рода оборудования и т. п.);
- обстоятельства общественной жизни (военные действия, эпидемии, крупномасштабные забастовки и т. п.);
- запретительные меры государственных органов (запрет перевозок, запрет торговли в порядке международных санкций и т. д.).

Если с обстоятельствами непреодолимости более-менее понятно, то с понятием непредотвратимости возникают некоторые сложности. Можно сказать, что не существует ситуаций, которые классифицируются как непредотвратимые и эта позиция имеет право на существование. Т.е. цепочка выводов может быть следующая: ситуация → чрезвычайность → невозможность предвидения. Возможно и другая позиция: любую ситуацию можно предвидеть, но части явлений воспрепятствовать никак нельзя.

В любом случае, введение понятия «непреодолимая сила» в Закон о контрактной системе было вызвано необходимостью осуществления «срочной» закупки, т.е. осуществление процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в максимально сжатые сроки с минимальными трудозатратами. В то же время неопределенность признаков непреодолимой силы допускает возможность ее различного понимания.

Кроме того, у нормы закона, на основании п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ есть некоторые обременения, такие как

- уведомление контрольного органа в сфере закупок о закупке;
- подготовка документально оформленного отчета и обоснование невозможности и нецелесообразности использования иных способов определения поставщика;

– указание расчета определения цены контракта, как неотъемлемой части контракта.

Хотя уведомление контрольного органа законодателем оставлено «на потом», а именно на срок после заключения контракта, что естественно объективно, при возникновении чрезвычайной ситуации или аварии все силы заказчика направлены на непосредственное устранение ее (чрезвычайной ситуации или аварии) последствий и только потом следует этап «подведения итогов», и именно потом заказчик задумывается о правильности оформления таких сделок. Однако «отложенный» старт по времени слишком короток, заказчик обязан уведомить контрольный орган не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта. Отчет о невозможности использования иного способа определения поставщика и расчет обоснования цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, необходимо приложить непосредственно к контракту – подготовительный этап.

Вывод в отношении применения п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ можно сделать следующий: пункт очень сложный и неоднозначный. Сделанные заказчиком шаги не являются окончательными. В дальнейшем его решение можно опротестовать в контрольном органе или суде. А допущенная ошибка влечет за собой привлечение должностного лица к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Запрос котировок

Еще один достаточно быстрый и простой способ осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и оказания гуманитарной помощи предусмотренный законодателем – запрос котировок. Порядок проведения закупки изложен в частях 80–82 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ.

Как и в любом правиле, здесь есть некоторые исключения, а именно, отсутствует ограничение по цене контракта (по общему правилу запрос котировок можно проводить, если начальная максимальная цена контракта не превышает

500 тысяч рублей), участников запроса котировок определяют заранее (проводят предквалификационный отбор), к закупке приглашают только тех, кто внесен в перечень поставщиков, для осуществления закупки участникам направляются запросы цен (с использованием любых средств связи, в том числе и электронных).

Часть 1 статьи 80 ФЗ-44 в целях осуществления закупок вводит понятие гуманитарной помощи – поставляемые Российской Федерацией на безвозмездной основе иностранным государствам, их федеративным или муниципальным образованиям, международным или иностранным учреждениям, некоммерческим организациям, иностранным физическим лицам товары, выполняемые для них работы, оказываемые медицинские и социально-бытовые услуги малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий.

Перечень (распоряжение Правительства РФ от 30.09.2013 №1765-р «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера») товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера содержит более 50 наименований групп товаров первой необходимости, работ или услуг, куда в частности входят продукты питания, одежда и обувь, моющие средства, медицинские инструменты, услуги по оказанию медицинской помощи и прочее. В случае, возникновения потребности в товарах, работах или услугах, не предусмотренных указанным перечнем, закупки осуществляются в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ. Кроме того, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных этим перечнем, и применение иных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нецелесообразно в связи с затратой времени, закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании п. 9 части 1

статьи 93 ФЗ-44. А это означает, что отсылочным положением установлено ограничение по объекту закупки у единственного поставщика, то есть отнюдь не любые виды товаров, работ, услуг можно приобрести при возникновении аварии, чрезвычайной ситуации, потребности в оказании экстренной медицинской помощи, а только те, которые не включены в перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Очередное ограничение законодателя и еще один довод не в пользу применения описанного ранее правового основания.

Однако, несмотря на вроде бы оптимальные условия пользования данного вида закупок товаров, работ и услуг существует ряд проблем и умолчаний законодателя, которые в будущем могут создать некоторые трудности для заказчика.

Первое, на что хочется обратить внимание, это отсутствие каких-либо сроков для заказчика в плане этапов процедуры. Требования к составу запроса установлены в частях 1, 2 статьи 73 Закона №44-ФЗ с учетом некоторых особенностей. Например, в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 73 в извещении о проведении запроса котировок должна содержаться информация, в том числе о месте, дате и времени вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок и открытия доступа к заявкам в форме электронных документов. Поэтому в извещении заказчик указывает адрес, по которому будет проводиться вскрытие конвертов (или открытие доступа к электронным заявкам), дата и точное время начала процедуры.

В отношении формы заявки участника опять наблюдается пробел. Запрос о предоставлении котировок заказчиком может направляться с использованием любых средств связи, в том числе в форме электронного документа (часть 3 статьи 82 закона №44-ФЗ). Однако, в какой форме участник вправе предоставить свою заявку в законе умалчивается. Не стоит забывать, что электронный документооборот в соответствии со статьей 5 ФЗ-44 предусмотрен только посредством единой информационной системы. В настоящее время такой возможности

нет (осуществления электронного документооборота) в виду того, что функционирует официальный сайт Российской Федерации в сети интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, который фактически не является единой информационной системой. Не стоит допускать серьезных ошибки в плане подготовки запроса о предоставлении котировок и при определении формы подачи заявок указать именно на подачу заявок в письменном виде (указать адрес и прочую информацию) и электронном виде (обязательно указать «посредством единой информационной системы»).

Одна из важных проблем, которая обнаруживается в норме закона, статья 82 не содержит сроков рассмотрения заявок на участие в запросе котировок в целях осуществления закупок путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, что, в свою очередь, может приводить к широте усмотрения комиссии заказчика. В настоящее время выход из положения для заказчика видится только один – указание в извещении сроков рассмотрения заявок, таким образом заказчик сам себя регулирует.

Рассмотрение и оценка заявок на участие в запросе котировок проводится, при условии, что подано более двух заявок. В случае если до этапа рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок подана одна заявка или не подано ни одной, запрос котировок признан несостоявшимся. В этом случае заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика на основании статьи 93 Закона о контрактной системе (часть 7 статьи 82 Закона №44-ФЗ). И здесь опять обнаруживается проблема, неясно, в соответствии с каким пунктом статьи 93 и на каких условиях заключается данный контракт.

Пункт 9 части 1 статьи 93, касающийся закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, обстоятельств непреодолимой силы, возникновения необходимости срочного медицинского вмешательства, не

может применяться в указанном случае, так как пункт 9 применяется при условии, что такие товары, работы, услуги *не включены* в утвержденный правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Пункт 25 части 1 статьи 93, осуществление закупки у единственного поставщика вследствие несостоявшихся конкурентных процедур, также невозможно применить, так как сам пункт не содержит отсылки к части 7 статьи 82. И если определить основания для заключения контракта с единственным поставщиком в случае единственной заявки возможно – заключаем контракт на основании пункта 25 части 1 в части касающейся запроса котировок (в общем случае), т.е. без согласования и уведомления в сроки установленные в извещении. То вот как быть в случае отсутствия заявок – непонятно, в 93 статье вообще не предусмотрено законных оснований для заключения контракта. Путей решения для заказчика возможно несколько:

- не доводить ситуацию до отсутствия заявок, а это значит целенаправленная работа с участниками на предварительном этапе, доведение до них ответственности в случае непредставления заявок (невозможность участия в предварительном отборе, проводимом на следующий год, в случае непредставлении заявок в ответ на запросы заказчика два раза);

- собственно разработка запроса таким образом, чтобы у поставщика не возникало «инакомыслия»;

- проведение нового запроса котировок.

В заключение хочется отметить, что независимо от выбора способа определения поставщика необходимо четко следовать алгоритмам, установленным федеральным законом о контрактной системе. И если закупка у единственного поставщика в нашем случае не устанавливает практически никаких регламентных сроков взаимодействия контрагентов на стадии заключения контракта (сроки проведения такой чрезвычайной закупки заказчик определяет самостоятельно, в том числе возможно заключение и исполнение контракта в течение нескольких

часов), то в отношении проведения запроса котировок законодатель педантично установил сроки проведения каждого этапа. Необходимо заранее, исходя из географических особенностей региона, социального положения населения, наличия опасных производств, учитывая все критические факторы, спланировать проведение предварительного отбора в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, составить список потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Антипримером может послужить одно из бюджетных учреждений, которое провело запрос котировок в «обычном» режиме на основании статей 72–79 ФЗ-44, причем начальная максимальная цена контракта составляла 1800000 руб. (что является явным нарушением), без проведения предквалификационного отбора потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что также является прямым нарушением норм закона о контрактной системе (решение по делу №44-76/14 о нарушении законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок от 01 августа 2014 года (УФАС по Псковской области)).