

15 мая 2020 г.

**Осуществление закупок в режиме
чрезвычайной ситуации и повышенной
готовности**

Москва, 2020 г.

Общие положения о закупках в режиме чрезвычайной ситуации и повышенной готовности

В рамках режима чрезвычайной ситуации организации и органы власти осуществляют функционирование в особом режиме. При этом для граждан могут быть установлены ограничения пребывания в определенных местах и иные ограничения, необходимые для охраны их жизни и здоровья.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 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.*

При этом согласно ст. 4.1 указанного нормативно-правового акта понятия «режим чрезвычайной ситуации» и «режим повышенной готовности» различны. В частности, режим повышенной готовности подлежит введению при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. Порядок деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые как в режиме повышенной готовности, так и в режиме чрезвычайной ситуации, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Например, Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 утверждены обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации, которые приобрели особую актуальность сегодня в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Одним из актуальных вопросов при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации является порядок осуществления государственных и муниципальных или корпоративных закупок, так как зачастую заказчики в процессе своей деятельности могут иметь потребности в осуществлении закупок независимо от введения того или иного режима, предусмотренного законодательством о чрезвычайных ситуациях.

В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) (в редакции Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ) возможно проведение закупки у единственного поставщика без осуществления конкурсных процедур, если необходима закупка товаров, работ, услуг при необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме либо вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения (при введении режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи.

При этом заказчик вправе осуществить закупку товара, работы, услуги в количестве, объеме, которые необходимы для оказания такой медицинской помощи либо вследствие таких аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи, если применение конкурентных

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

Таким образом, при осуществлении закупки у единственного поставщика не достаточно самого факта введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Заказчик должен обосновать осуществление закупки именно для предупреждения или ликвидации чрезвычайной ситуации, а также нецелесообразность осуществления конкурсных процедур в связи с ограничениями по времени.

Согласно ч. 5.1 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) договоры по результатам закупок заключаются заказчиками в соответствии с планом закупки, кроме случаев, когда потребность в закупке возникает вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обстоятельств непреодолимой силы, в том числе, если необходимо осуществить срочное медицинское вмешательство и предотвратить угрозу возникновения всех названных ситуаций. В указанных случаях информация о закупке может не включаться в план закупок, и это не будет являться нарушением.

Типовые положения о закупках также содержат нормы о возможности закупки у единственного поставщика в режимах чрезвычайной ситуации или повышенной готовности, аналогичные нормам Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, в режиме чрезвычайных ситуаций проведение закупок осуществляется по упрощенным процедурам.

Примеры из практики

Например, в рамках рассмотрения конкретного спора, суды сделали вывод о том, что не может быть отказано в удовлетворении иска об оплате поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта в случаях экстренного осуществления поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в связи с аварией, иной чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера, а также угрозой их возникновения¹. То есть фактически правоотношения между заказчиком и исполнителем в экстренных случаях могут быть не скреплены контрактом.

Также на практике возникают случаи, когда контрольный орган признает неправомерным проведение закупки у единственного поставщика по причине отсутствия доказательств неимения времени для осуществления конкурентных процедур. Так, в одном из решений УФАС сделало вывод, что закупка в целях возмещения ущерба от проливных дождей, прошедших в летнее время, не должна была быть осуществлена в порядке, предусмотренном в случае аварии или чрезвычайной ситуации. Это объясняется тем, что фактически закупка проводилась в сентябре и за указанный период времени возможно было осуществить закупку посредством выбора конкурентного способа².

В другом решении контрольный орган отмечает, что заказчик на протяжении длительного времени до заключения контракта располагал сведениями о техническом состоянии объекта, о наличии необходимости устранения имеющихся строительных дефектов, а также о возможности наступления негативных последствий от непринятия мер по устранению таких дефектов, в связи с чем отсутствуют признаки чрезвычайности при проведении закупки таким заказчиком³.

Таким образом, обстоятельства, которые могут служить обоснованием причин заключения контракта с единственным исполнителем в случае, если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно, должны обладать свойствами внезапности, чрезвычайности и непредотвратимости⁴.

Следовательно, далеко не любая закупка, может декларироваться заказчиками в качестве проводимой в целях устранения аварийной ситуации или ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, для проведения неконкурентных процедур.

Осуществление закупок на примере мер, введенных в целях предотвращения распространению COVID-19

Важной особенностью проведения закупок в условиях чрезвычайных ситуаций является то, что в силу ст. 401 ГК РФ введение режима чрезвычайной ситуации относится к обстоятельствам непреодолимой силы. В связи с этим у многих исполнителей по текущим контрактам возникают вопросы о продлении сроков их исполнения.

Кроме того, как заказчики, так и потенциальные участники закупок, проводимых ранее в обычном режиме, при введении режима чрезвычайной ситуации или режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций должны учесть установленные законодательством особенности осуществления закупок. В некоторых случаях осуществляется их приостановление, а также возможно установление дополнительных требований к проведению закупочных процедур с учетом особенностей введенного режима.

В качестве актуального примера можно привести сложившуюся ситуацию с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Правительством России приняты ряд мер в отношении проведения закупок в период установления нерабочих дней. А именно, изменено исчисление сроков, установленных Законом о контрактной системе, исчисляемых в рабочих днях. В указанный период они будут исчисляться в календарных днях с исключением субботы и воскресенья. При этом закупочная комиссия может работать дистанционно и подписывать протоколы в электронном виде без их подготовки документа на бумажном носителе.

Также сроки исполнения контрактов могут быть продлены на срок установления периода нерабочих дней⁵. При этом взаимодействие банков и операторов электронных площадок осуществляется в обычном режиме, а участникам закупок рекомендуется позаботиться о заблаговременном получении банковских гарантий, так как срок их получения может оказаться длительнее обычного (письмо Минфина России от 27.03.2020 № 24-06-08/24649 «Об осуществлении закупок в нерабочие дни»).

До 31 декабря 2020 года для участников закупок, являющихся СМП и СОНКО, может не устанавливаться требование об обеспечении исполнения контракта при условии неустановления в таком контракте положения о выплате аванса исполнителю⁶.

Для всех участников закупок снижен размер обеспечения исполнения контракта до 1/2 процента от НМЦК, а для контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, требование об обеспечении исполнения контракта может не устанавливаться. При этом закупка у

единственного поставщика может осуществляться по сумме контракта, не превышающей 600 000 рублей, вместо ранее установленных 300 000⁷.

Таким образом, принятые меры направлены на максимальное сохранение режима обычной деятельности субъектов сферы закупок с предоставлением потенциальным участникам закупок преференций в виде уменьшения материальной нагрузки на них.

Дополнительно Минфином России были даны разъяснения о том, что если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контрактам произошло в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, в том числе в связи с принятием ряда мер и ограничений для граждан и организаций, исполнители по контрактам вправе ссылаться на такие обстоятельства как на обстоятельства непреодолимой силы, являющееся основанием для освобождения от налагаемых контрактом и Законом о контрактной системе санкций⁸.

Начисленные поставщику (подрядчику, исполнителю) суммы неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением контрактов в 2020 году могут быть списаны в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 04.07.2018 № 783 «Об осуществлении заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015, 2016 и 2020 годах обязательств, предусмотренных контрактом». А именно, списание осуществляется, если в 2020 году обязательства не были исполнены в полном объеме в связи с возникновением не зависящих от исполнителя обстоятельств, повлекших невозможность исполнения контракта в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

При наличии оснований для наложения санкций на подрядчика в связи с просрочкой исполнения им обязательств, исчисление неустойки теперь может быть произведено не только от суммы контракта, но и от стоимости определенного этапа выполнения работ/оказания услуг по контракту.

Также при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 19.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» госкомпания также могут освободить исполнителей по контрактам от уплаты штрафов и неустойки. Решение о неприменении штрафных санкций подлежит принятию посредством проведения заседания совета директоров.

К общим мерам, предпринятым для поддержания закупочной деятельности период действия режима повышенной готовности, можно отнести перевод различных органов власти на режим работы посредством систем видеоконференцсвязи. Например, в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции COVID-19, ФАС России и ее территориальные подразделения перешли на рассмотрение жалоб на действия заказчиков/операторов электронных площадок в режиме проведения видеоконференцсвязи реализация которого осуществляется путем направления участникам рассмотрения жалоб гиперссылки с информированием о дате и времени рассмотрения жалобы⁹.

Кроме того, в различных регионах России, в зависимости от конкретно сложившейся ситуации, введены дополнительные ограничения в рамках режима повышенной готовности, либо установлены некоторые послабления режима. Указанные меры могут оказывать непосредственное влияние на возможность исполнения контрактов, заключенных на основании Закона № 44-ФЗ или Закона № 223-ФЗ. В частности полагаем, что при оценке возможности освобождения исполнителей по контрактам от наложения штрафных санкций, подлежат учету

особенности действия режима повышенной готовности в различных регионах страны, влияющие на возможность/невозможность исполнения контрактных обязательств.

В целом порядок осуществления закупок в режимах чрезвычайной ситуации или повышенной готовности зависит от характера ситуации и индивидуально установленных мер и ограничений.

Таким образом, при осуществлении закупок в режиме чрезвычайной ситуации необходимо руководствоваться требованиями правовых актов, устанавливающих порядок проведения закупок в соответствующий период.

Выводы

Для осуществления государственных и муниципальных закупок у единственного поставщика на основании ч. 9 п. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, необходимо учитывать следующую совокупность условий, при которых возможно проведение таких закупок:

- наличие правового акта, которым введен режим повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуации или режим чрезвычайной ситуации;
- целью закупки должно являться предупреждение или ликвидация чрезвычайной ситуации;
- объем закупки должен соответствовать целям предупреждения или ликвидации чрезвычайной ситуации;
- осуществление конкурсных процедур нецелесообразно в связи с ограничениями по времени.

В рамках сложившейся на сегодняшний день ситуации, связанной с предотвращением распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, участникам закупочной деятельности следует учитывать:

- исчисление сроков в рамках проведения закупочных процедур необходимо производить в календарных днях с исключением субботы и воскресенья;
- участникам закупок заблаговременно осуществлять получение банковских гарантий;
- при дистанционном взаимодействии с закупочной комиссией участникам закупок рекомендуется оперативно отслеживать обновление информации, поступающей в электронном виде;
- участникам закупочной деятельности при взаимодействии с ФАС России посредством видеоконференцсвязи во избежание неполадок, рекомендуется заблаговременно проверять все технические настройки на персональных компьютерах;
- сторонам контракта важно объективно оценивать их исполнимость в период повышенной готовности и приходиться к единому решению относительно изменения их сроков, цены (при необходимости) и возможности отказа от наложения штрафных санкций;
- при наличии оснований, свидетельствующих о нарушении условий контракта, рекомендуется производить своевременное обращение к заказчику в письменной форме с обоснованием причинно-следственной связи между ограничениями, связанными с введением режима повышенной готовности, и вынужденным допущением нарушений обязательств по контракту;
- для увеличения оперативности проведения закупок товаров, работ, услуг для предупреждения чрезвычайной ситуации, в том числе при введении режима повышенной

готовности, рекомендуется проводить закупки посредством неконкурентной процедуры (закупка у единственного поставщика);

- в целях поддержания экономической активности в период введения режима повышенной готовности, заказчикам рекомендуется применять введенные законодательством возможности закупок у единственного поставщика по увеличенной стоимости контракта, а также нормы об обеспечении контракта либо уменьшении суммы такого обеспечения и другие правовые нормы, предусматривающие послабление требований к участникам и/или победителям закупок.

При принятии исполнителями по контрактам решений о наличии необходимости сослаться на обстоятельства непреодолимой силы, связанные с введением режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации, как на основание для освобождения от ответственности за просрочку исполнения/неисполнения обязательств по контрактам, необходимо руководствоваться правовыми актами, разъясняющими наличие такой возможности и фактическими обстоятельствами. При этом важно помнить, что злоупотребление правом согласно ст. 10 ГК РФ не является допустимым.

Юристы практики «Государственные и корпоративные закупки»
Юридической фирмы «BRACE»
15 мая 2020 г.

¹ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017.

² Решение Иркутского УФАС России от 19.08.2019 № 038/1-16-139/38-18.

³ Решение Иркутского УФАС России от 16.08.2019 № 038-397-С/19 по делу № 1-16-139/38-18.

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 15.07.2015 № Д28и-2188.

⁵ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 443 «Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».

⁶ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁷ Федеральный закон от 24.04.2020 № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».

⁸ Письмо Минфина России от 27.03.2020 № 24-06-08/24649 «Об осуществлении закупок в нерабочие дни».

⁹ Информационное сообщение ФАС по переходу контрольной деятельности (44-ФЗ, 223-ФЗ, отраслевые торги) на режим онлайн и о работе участников контрактной системы от 03.04.2020, размещенное на официальном сайте ФАС России.

Если у вас возникли вопросы в отношении данного дайджеста, пожалуйста, свяжитесь с нами по следующим контактам:

- ✓ info@brace-lf.com
- ✓ +7(499)755-56-50

О нас

Юридическая фирма «BRACE» оказывает юридические услуги корпоративным и частным клиентам по вопросам российского и международного права.

Основу нашей практики составляют разрешение споров и судебные разбирательства в сфере закупок. При этом также в область нашей экспертизы входят такие сферы юридической практики как государственные и корпоративные закупки, сопровождение коммерческой деятельности, антимонопольное право, недвижимость, международное право и иностранные инвестиции.

Мы предоставляем качественные, эффективные и своевременные решения. В каждом конкретном случае команда BRACE стремится обеспечить достижение наилучшего результата наименьшими средствами.

Информация и сведения, содержащиеся в настоящем материале, представляют собой совокупность положений законодательства и правоприменительной практики, субъективных оценочных суждений, мнений, взглядов, рассуждений и предположений автора/авторов по отношению к событиям, фактам, разъяснениям действующего законодательства, судебной и иной правоприменительной практики и являются выражением личного мнения автора/авторов. В связи с этим его не следует рассматривать в качестве юридической консультации и/или правового заключения, равно иного документа индивидуальной направленности и/или в качестве выражения официальной позиции органов власти. Авторы, а также лица, осуществляющие опубликование, не несут ответственности за несовпадение своей позиции с позицией органов власти, организаций и иных третьих лиц.