

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

по результатам независимой оценки на предмет обоснованности и прозрачности процедур организации аукциона и содержательной части Технического задания на выполнение научно-исследовательских работ по заказу Министерства строительства и жилищной политики Камчатского края

(письмо Евразийской СЕЙСМО Ассоциации № 63/24-ВМ от 29.03.2024 г.)

1. Объект оценки: Тендерная документация (содержательная часть):

Тема: *Выполнение научно-исследовательских работ по теме: «Оценка параметров наиболее вероятного сценария сильного землетрясения в Камчатском крае в течение 10 лет и подготовка предложений к комплексу мероприятий по развитию системы сейсмического мониторинга»*

Ссылка: <https://www.bicotender.ru/tender269163548.html>

Государственная закупка

Заявка № 269163548

Тип: Электронный аукцион

Цена: 4 578 333,33 Р

Начало показа: 25.03.2024

Дата окончания: 02.04.2024

Заказчик: Министерство строительства и жилищной политики Камчатского края

Регион: Россия / Дальневосточный ФО / Камчатский край / **Петропавловск-Камчатский**

Состав тендерной документации: по указанной выше ссылке.

Техническое задание (состав работ):

1.1. Создание структуры базы данных (реестра)

2.1. Сбор и систематизация данных о действующих долгосрочных и краткосрочных прогнозных заключениях для камчатской сейсмофокальной зоны

2.2. Комплексное экспертное заключение о наиболее вероятном месте сильного ($M > 7.7$) землетрясения в Камчатском крае в течение ближайших 10 лет: Оценка наиболее вероятного места сценарного сильного землетрясения в Камчатском крае на основе комплекса долгосрочных и среднесрочных прогнозных заключений, зарегистрированных в Камчатском филиале Российского экспертного совета по прогнозу землетрясений, оценке сейсмической опасности и риска (КФ РЭС), а также на априорных сведениях о сейсмическом процессе камчатской сейсмофокальной зоны в течение ближайших 10 лет.

2.3. Оценка максимального накопленного сейсмического момента (моментной магнитуды) наиболее вероятного сценарного сильного землетрясения в Камчатском крае в течение ближайших 10 лет.

3.1. Разработка концепции объектовой системы наблюдений, включая требования к размещению датчиков и технические требования к приборной базе.

2. Основание:

2.1. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ.

2.2. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. №135-ФЗ.

2.3. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

2.4. Поручение Президента Российской Федерации от 07.10.2022 № ПР-1883 (п.1) «Представить предложения об определении критериев, на основании которых признаются аварийными и подлежащими сносу многоквартирные дома в случае, если их сейсмостойкость не соответствует установленным требованиям, а также критериев, на основании которых признаются непригодными для проживания жилые помещения в таких домах (исходя из необходимости соблюдения требований к безопасности зданий и сооружений)».

2.5. Поручения Заместителя Председателя Правительства РФ № ЮТ-П47-17117 от 11.10.2022 г. (в развитие поручения Президента РФ № ПР-1883).

2.6. Решение по итогам заседания Круглого стола. «Итоги рассмотрения Отчетов АО «НИЦ «Строительство» / Договор № 32312412569 – 1/2023 от 20.06.2023 г. Заказчик – ФАУ «ФЦС». Разработчик - АО «НИЦ «Строительство» (приложение к Резолюции Международной научно-практической конференции 'Актуальные вопросы инженерной сейсмологии, безопасности территорий и зданий, экспертиза и оценка рисков', посвященная памяти Ю.А. Бержинского, г. Иркутск, 05 – 07 декабря 2023 года).

4. Подходы и критерии оценки

Организация аукциона на выполнение научно-исследовательских работ по теме: «Оценка параметров наиболее вероятного сценария сильного землетрясения в Камчатском крае в течение 10 лет и подготовка предложений к комплексу мероприятий по развитию системы сейсмического мониторинг» (далее – НИР) имеет конечной целью создание условий, необходимых на реализацию задач в рамках Поручения Президента Российской Федерации № Пр-1883 и соответствующих поручений Правительства РФ [3.5; 3.6].

Задача, решению которой посвящена НИР, имеет комплексный характер, требует системного подхода, что предполагает наличие у заказчика и исполнителя четкого понимания цели, задач и методов выполнения исследований (НИР). необходимых компетенций для комплексного подхода к решению поставленных задач.

Отсутствие вышеуказанного и анализ результатов предыдущих работ прикладного характера данного направления [3.7] выявили ряд серьезных недостатков, которые могут возникнуть из-за недоработок в Техническом задании (далее – ТЗ), при организации и проведении аукционов. Наиболее значимые из них:

- отсутствие в ТЗ четко установленных целей, перечня задач, методов их достижения, а также критериев для оценки качества полученных результатов;

- недостаточная компетентность лиц, приглашенных заказчиком для помощи в подготовке ТЗ, отсутствие у них необходимого опыта и навыков решения системных задач;

- заинтересованность лиц, привлеченных к разработке ТЗ в продвижении своих разработок и идей, которые зачастую носят около научный, а не прикладной характер;

- непрозрачность процедур подготовки ТЗ, отсутствие диалога с ФОИВ, иными исполнителями федерального и регионального уровня аналогичных проектов, которые могут быть помочь, так как заинтересованы в качественном выполнении НИР.

Например, если ТЗ не обсуждалось с научно-профессиональным сообществом, заказчик самостоятельно не всегда может выявить и исправить возможные ошибки, нивелировать недостатки, способные повлиять на конечный результат.

На практике встречаются случаи, что при внешнем, часто незаметном для заказчика «лоббировании» изначально в ТЗ включаются неправомерные требования, которые в итоге способны сузить круг лиц, способных качественно выполнить условия контракта. В любом случае, требования, прямо указывающие на потенциального исполнителя в конкурсной документации недопустимы.

Конечный прогнозируемый результат вышеизложенного - невозможность достижения целей, надлежащего решения задач, на которые ориентированы НИР, а что хуже всего - неэффективное расходование бюджетных средств.

Исходя из описанного ниже дана оценка аукциона, назначенного на 02.03.2024 г.

5. Результаты анализа

Анализ тендерной документации, процедур организации подготовки и проведения аукциона на выполнение НИР по ТЗ позволил выявить следующее.

Непрозрачность процедур подготовки конкурса, «жесткие» сроки его проведения

Информация о тендере опубликована 25.03, торги завершаются 2.04. Всего на изучение и подготовку к участию в аукционе, включая подачу заявки отведено 9 (девять) дней. Это стало препятствием для возможного участия в конкурсе Федеральных бюджетных учреждений типа ВНИИ ГОЧС, ЦНИИП МС, ИЗК СО РАН и др., помощь которых могла быть весьма полезной для Администрации Камчатского края при решении задач по снижению сейсмической угрозы.

Недостаточная проработанность ТЗ, наличие существенных замечаний по его структуре и содержанию

1) Первой, основной, задачей НИР по условиям ТЗ (п.1) является «Создание структуры базы данных (реестра)». Тем не менее, описание данной задачи не содержит в достаточном объеме информации, позволяющей идентифицировать достижение исполнителем результатов в работе по созданию «базы данных». В ТЗ отсутствуют определяющие «базы данных» и «реестра» термины и определения, критерии ранжирования данных внутри базы, состав и особенности включения (каких?) данных в базу, задачи, которые должны быть реализованы посредством базы, и иные свойства базы данных, включая их взаимную увязку с базами данных и официально действующими в РФ государственными информационными ресурсами.

2) Следующей задачей (п.2.1), для которой в ТЗ отсутствует подробное однозначно истолковываемое описание требований и критериев оценки определена работа по теме: «Сбор и систематизация данных о действующих долгосрочных и краткосрочных прогнозных заключениях для камчатской сейсмофокальной зоны». Адекватное (надлежащее) решение указанной задачи невозможно без предварительного обоснования требований к составу и содержанию таких данных. Например, в ТЗ отсутствует конкретизация периодов, за которые должна быть систематизированы данные результатов исследований, нет точного описания временных периодов, *долгосрочных и краткосрочных*. Также отсутствует информация о необходимом минимальном и максимальном объемах собираемых и систематизируемых в процессе исполнения государственного контракта и пр.

3) Задача подготовки «Комплексного экспертного заключения о наиболее вероятном месте сильного землетрясения в Камчатском крае...» (п. 2.2. ТЗ) также содержит условия, нарушающие требования пунктов 5, 6, 8 части 1 статьи 15 ФЗ-135 «О защите конкуренции» [3.2]. Условия задачи устанавливают для потенциального исполнителя НИР ограничения в

выборе хозяйствующих субъектов, которые изначально должны представить информацию, необходимую для выполнения работы.

В качестве первого (базового) источника данных, применяемых в качестве исходных заказчиком в ТЗ установлен *«Камчатский филиал Российского экспертного совета по прогнозу землетрясений, оценке сейсмической опасности и риска» (КФ РЭС)*.

Исследования сайта указанного образования <https://www.emsd.ru/alarm/kf-res-pz> показали, что данная структура (КФ РЭС) не обладает правосубъектностью?»

КФ РЭС – это некий негосударственный орган, к деятельности которого имеют отношение (какое?) МЧС России, Камчатский филиал ФИЦ ЕГС РАН, Институт вулканологии и сейсмологии Дальневосточного отделения (ИВС ДВО) РАН).

Вопрос - к кому из этих организаций следует обращаться независимому исполнителю для реализации ТЗ, если он станет победителем аукциона?

Далее, в ТЗ условия и порядок предоставления заказчиком (Минстроем КК) исполнителю исходной информации не определены, с заинтересованными сторонами эти вопросы предварительно не проработаны. Вряд ли это целесообразно, если только победитель аукциона изначально не предопределен и это ни одна из вышеперечисленных организаций? В последнем случае высока вероятность, что любому другому исполнителю контракта «проигравшими» в получении исходной информации, предусмотренной в ТЗ будет отказано?

Далее. В качестве второго источника данных для выполнения работ по условиям ТЗ указаны *«априорные сведения о сейсмическом процессе камчатской сейсмофокальной зоны»*. Данное описание также избыточно неопределенно. Критерий «априорные» не позволяет достоверно отграничить предполагаемые и необходимые источники данных для выполнения НИР по рассматриваемому государственному контракту.

Соответственно результаты выполнения НИР заказчиком могут быть признаны неудовлетворительными по неопределенному кругу оснований.

4) По каким причинам в ТЗ установлен такой критерий краткосрочного прогноза, как 10 лет, непонятно и нормативно-правовые обоснования этого в ТЗ не указаны?

Если, к примеру предполагается просто сделать краткосрочный сейсмологический прогноз с определенной долей вероятности (например, 80-90%) — это одна ситуация, и тогда зададим вопрос, кому и зачем все это нужно? А более точный прогноз в краткосрочной перспективе, который, скорее всего будет полезен для целей ГО и ЧС априори невозможен.

Вообще цель планируемого прогноза для задач, которые должен решать Минстрой КК трудно обосновать. Чтобы получить зоны ВОЗ, построить региональную модель сейсмического воздействия (акселерограммы, спектры) для проектных основ вообще проводить заявленные НИР нет необходимости. Сегодня такой «проектный прогноз» могут сделать мало-мальски грамотные изыскатели – геофизики и сейсмологи при правильной постановке задачи потребителем из числа строителей.

5) Хотелось бы обратить внимание на такой аспект, весьма важный с нашей точки зрения. Финансирование исследований в системе МЧС РФ и РАН по прогнозу землетрясений осуществляется за счет федеральных бюджетных средств на организацию и функционирование Федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений (ФССН).

Это значит что Минстрой КК, финансируя НИР на прогноз (который, в стране и регионах и без этого осуществляется структурами РАН за счет исследований по иным источникам федерального уровня, попадет в нелепую ситуацию - его Счетная палата может

обвинить в нецелевом /неэффективном расходовании бюджетных средств, а это уже серьезное нарушение Налогового и Бюджетного кодекса (БК РФ, от 31.07.1998 N 145-ФЗ).

б) Очевидно, что финансируемые Минстроем КК исследования по НИР должны быть нацелены на решение градостроительных и строительных задач, таких как обеспечение безопасности существующего жилого фонда (МКД) и повышение устойчивости ЖКХ, что соответствует сути Поручения Президента № ПР-1883 и задачам, требующих решения и вытекающих из Положения о Министерстве Камчатского края, а также известных обращений Губернатора Камчатки к Президенту, Правительству и в Минстрой РФ.

Заметим, что в России разработаны и давно апробированы на практике методики, необходимые для эффективного решения такого рода задач, которые ставит перед собой Администрация Камчатского края. Они основаны на рекомендациях ООН «Хабитат» и технологиях решения задач, которые практически внедрены командой под руководством профессора Айзенберга Я.М., сегодня используются в ЦНИИП Минстроя России, других организациях. Эти методики позволяют проводить оценки риска объектов и территорий за различные, предварительно установленные нормативно периоды времени (например - 10, 25, 50 лет), при различных уровнях «остаточного ресурса». Такая задача - чисто строительная и градостроительная, практической реализации которой применительно к существующей застройке следовало бы посвятить НИР.

Для того, чтобы выполнить такие исследования, необходимы исходные данные в виде количественной и качественной оценки сейсмической угрозы (опасности) во времени – это основа для построения различных «сценариев бедствий». Однако существующих данных из открытых источников для этого вполне достаточно, а новые исследования могут их только дополнить качественно.

Для сведения, именно «сценарии бедствий» в виде карт прогнозируемых разрушений и потенциальной гибели жителей городов предполагают, как конечный результат НИР такого рода, которые заказал Минстрой КК – это «планы превентивных градостроительных мероприятий» (очередность - снос, реконструкция, усиление зданий, расширение улиц, противопожарные мероприятия и пр.).

Такая постановка задачи «правильная», определяет методы и алгоритм ее решения.

Тогда вопрос – если эта та задача, которую планирует решить Минстрой КК в рамках выделенных на НИР средств, то почему бы это прямо не отразить в ТЗ.

б) Далее, описания работ в п. 2.3, 3.1 ТЗ по НИР тоже не однозначны в толковании, имеют существенные проблемы, позволяют создать равные условия для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Так, *«Разработка концепции объектовой системы наблюдений, включая требования к размещению датчиков и технические требования к приборной базе»* (п.3.1 ТЗ НИР) содержит избыточно неопределенные условия.

Данные условия не содержат ни целей, ни перечня задач мониторинга, не поясняют что это означает? Если речь о сейсмологических наблюдениях, то это зона ответственности ФССН и ее в повседневном режиме решают КФ ФИЦ ЕГС РАН, ИВС ДВО РАН и др. подразделения РАН. Финансовое участие в этом Минстроя не предусмотрено законом.

Другое дело Служба инженерно-сейсмометрических наблюдений за состоянием и безопасностью зданий и сооружений (СИСН), о которой видимо должна идти речь в ТЗ – именно это зона «ответственности» Минстроя России и его подведомственных организаций РААСН, ЦНИИП Минстроя России, Администраций регионов и др.

Допустим, что Минстрой КК по каким-то причинам хотел просто «поддержать» ФССН, одновременно формируя краевую СИСН, но и здесь много вопросов. Такая

«комбинирования» система» требует предварительные межведомственные согласования, разработанные и утвержденные механизмы (регламенты) взаимодействия, сбора, обмена, обработки и пользования общими данными, правила верификации и валидации, ведь для двух указанных выше вариантов устройства наблюдений законодательством и стандартами устанавливаются различное оборудование, устройство, постановка наблюдений и эксплуатация станций.

В зоне ответственности Минстроя при создании станций для постоянного мониторинга необходимо опираться на требования СП 330.1325800.2017 «Здания и сооружения в сейсмических районах. Правила проектирования инженерно-сейсмометрических станций», а также группу поддерживающих его «тематических» национальных стандартов (ГОСТ). Это в ТЗ тоже не отражено.

В общем, в ТЗ на НИР отсутствует описание круга объектов, за состоянием которых должно быть установлено наблюдение (мониторинг), отсутствуют требования к задачам, которые должна выполнять проектируемая система наблюдений, требования к объектам-представителям и критериям их отбора для установления на них оборудования и пр.

Технико-экономическое обоснование НИР

Неясности конечной цели НИР, неверная постановка и отсутствие в ТЗ необходимого перечня и алгоритма (требований) для решения необходимых задач приводит к сомнениям относительно обоснованности расчетов, выполненных для выделения денежных средств (4 578 333,33 Р) из краевого бюджета на их выполнение.

3. ВЫВОДЫ

В рамках ФЗ № 212 проведена независимая оценка на предмет обоснованности и прозрачности процедур организации конкурса и содержательной части Технического задания на выполнение научно-исследовательских работ (НИР) по теме: «Оценка параметров наиболее вероятного сценария сильного землетрясения в Камчатском крае в течение 10 лет и подготовка предложений к комплексу мероприятий по развитию системы сейсмического мониторинга». Результаты анализа следующие.

- В документации по подготовке, организации и проведению аукциона на выполнение НИР и Техническом задании (ТЗ) выявлены существенные недостатки и замечания, их обоснования, приведенные в разделе 2 настоящего заключения.

Материалы конкурса содержат ряд положений, позволяющих сделать выводы об их несоответствии требованиям законодательства, отсутствии экономически обоснованных целей и объема расходования средств государственного бюджета.

- Администрация Камчатского края (непосредственно исполнители) не имея соответствующих компетенций (и это нормально), возможно попав под «внешнее влияние», утвердила конкурсную документацию, включая ТЗ на выполнение НИР, к которым имеется много вопросов правового, организационного, научного и методического характера.

- Предполагается, что основные задачи, определенные в ТЗ, должны решаться на основе прогнозов землетрясений, поступающих в КФ РЭС. В открытом доступе, очевидно, таких данных нет, требования к ним, а также критерии оценки их полноты, обоснованности и достоверности в ТЗ не прописаны, также как способы их законного получения от Минстроя КК «независимыми» исполнителями (третьими лицами), в случае победы на аукционе.

Соответственно, выполнить требования ТЗ организациям, не имеющим доступ к базам данных КФ РЭС, практически невозможно, также, как и сдать результаты по итогам выполненных работ заказчику (велика вероятность придинок ввиду недостатков и двойного толкования ТЗ).

Конкурсная документация и ТЗ на выполнение НИР формирует условия для необоснованного ограничения числа участников к закупке и участию в аукционе.

- Заказчик в сложившейся ситуации видимо не имел возможности самостоятельно сформировать лучшие условия (методы) выполнения НИР в интересах Правительства Камчатского края. При подготовке аукциона ему не удалось тщательно проработать ТЗ, установить четкие требования и критерии оценки, предъявляемые к участникам, что помогло бы обеспечить надлежащие, в том числе конкурентные условия для участников закупки (ст. 8 ФЗ-44 [3.4]).

Вывод: При указанных выше недостатках невозможно обеспечить надлежащее и качественное выполнение задач, вытекающих из Поручений Президента Российской Федерации от 07.10.2022 № ПР-1883 и Поручений Заместителя Председателя Правительства РФ № ЮТ-П47-17117 от 11.10.2022 г. (в развитие поручения Президента РФ), а также иных задач строительной направленности, решить которые Минстрой КК предполагал по итогам НИР.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полученные результаты анализа конкурсной документации, включая ТЗ на НИР свидетельствуют о том, что завершение конкурса при установленных условиях приведет к нарушениям законодательства Российской Федерации, в том числе, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и вытекающим их этого правовым последствиям.

Законодательством РФ запрещается совершение заказчиками любых действий, которые противоречат нормативно-правовым требованиям, в том числе тех, которые приводят к нарушению бюджетного законодательства, ограничению конкуренции и искусственному созданию административных барьеров.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Для исправления ситуации, предотвращения возможных негативных последствий недоработок рекомендуется.

- Отменить/перенести аукцион, назначенный к проведению на 02.04.2024 г.

- В кратчайшие сроки доработать техническое задание, устранить замечания к ТЗ, подготовить технико-экономическое обоснование НИР, требования к участникам и планируемыми результатам, а также методам оценки качества их выполнения.

- При корректировке ТЗ обратиться в Минстрой России - ППК «Фонд развития территорий», ЦНИИП Минстроя России, которые подготовили План («дорожную карту») по реализации пилотного проекта для Камчатского края и Иркутской области для содействия в подготовке организационно-технической и научной части ТЗ, с целью его гармонизации с мероприятиями плана («дорожной карты») (по целям, задачам, планируемым результатам), с максимальным учетом интересов Администрации Камчатского края.