

ПРАКТИКИ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПЕРІОД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ



Transparency International Ukraine – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Transparency International Ukraine – обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності й доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: www.ti-ukraine.org

Автор: Сергій Павлюк

Команда: Юрій Гермашев, Валерія Залевська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Ярослав Пилипенко, Володимир Даценко, Вероніка Борисенко, Катерина Русіна, Дарина Синицька та Анастасія Ференц

Літературна редакторка: Мар'яна Добоні

Дизайн: Олена Зенченко

Трансперенсі Інтернешнл Україна

вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх

м. Київ, Україна, 04053

тел.: +38 044 360 52 42

вебсайт: ti-ukraine.org

e-mail: office@ti-ukraine.org

© 2023 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Transparency International Ukraine в межах проєкту «Re:silience. Re:covery. Re:construction. (Re:Ukraine project)» і розвитку публічних закупівель. Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Transparency International Ukraine. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації.

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст є виключною відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.



Дослідження підготовлено командою DOZORRO

DOZORRO – це проєкт громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал dozorro.org та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту – мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» – «Публічні закупівлі» на сайті Трансперенсі Інтернешнл Україна: bit.ly/DOZORRO-research

ЗМІСТ

Вступ	5
Як побудовані системи реагування на катастрофи	6
США	6
Туреччина	7
Велика Британія	8
Забезпечення в час надзвичайної ситуації	10
Планування необхідних ресурсів	10
Забезпечення необхідними ресурсами в період надзвичайної ситуації без використання закупівель	11
Закупівлі під час надзвичайних ситуацій	13
Модифіковані конкурентні закупівлі	14
Неконкурентні закупівлі	17
Договір	19
Фіксована ціна та «час і матеріали»	19
Зміни в договорі	20
Уникнення катастроф і мінімізація їх наслідків	21
Висновки	22

ВСТУП

Щороку світ сколихує велика кількість стихійних лих і надзвичайних ситуацій, які порушують нормальне життя цілих регіонів і потребують активного втручання для усунення їх наслідків. Так, згідно з [Базою даних про надзвичайні ситуації](#), у 2021 році було зафіксовано **432 випадки природних катастроф**. Вони спричинили майже **10,5 тис. смертей**, вплинули на понад **100,8 млн людей** і завдали збитків приблизно на **252 млрд доларів**.

Кожна надзвичайна ситуація потребує великої кількості ресурсів для її подолання – від забезпечення житлом і харчуванням постраждалих та осіб, які її ліквідують, до масштабних будівельних проєктів. При цьому якщо неправильно, невчасно або навпаки поспішно відреагувати на катастрофу, можуть виникнути вторинні надзвичайні ситуації. Наприклад, епідемії, руйнування інфраструктури, голод, смерть персоналу, мародерства тощо. Тому у випадку катастрофи час на отримання необхідних ресурсів та якість і швидкість ухвалення рішень відіграє критичну роль.

Щоб забезпечити громаду та країну всім необхідним для боротьби з надзвичайною ситуацією та її наслідками, **потрібно проводити велику кількість закупівель** різноманітних товарів, робіт і послуг. Проте коли катастрофа вже сталася, перед системою закупівель постає серйозний виклик, щоб закупити все максимально швидко. При цьому важливо раціонально використовувати наявні ресурси задля максимального результату. Зокрема, за допомогою дотримання принципів прозорості, конкуренції, рівного ставлення до потенційних постачальників й ефективного використання коштів.

Мета цього дослідження – вивчити, як країни з різним державним устроєм і викликами, спричиненими надзвичайними ситуаціями, адаптуються до необхідності закуповувати максимально швидко, при цьому дотримуючись задекларованих принципів закупівель.

Для порівняння ми обрали три країни, які відповідають наведеним вище критеріям і про які можна знайти необхідну інформацію англійською мовою:



Велика Британія

невелика площа (78 місце), відносно незалежні адміністративні одиниці, які мають свої внутрішні правила, і незначний перелік можливих катастроф (порівняно з іншими країнами з цього дослідження), які трапляються рідко



США

велика територія (4 місце), відносно незалежні адміністративні одиниці, які мають внутрішні правила, і різноманітні й часті катастрофи



Туреччина

середня площа (36 місце), єдина правова система, закони ухвалюються на рівні всієї держави, катастрофи різноманітні, трапляються часто

ЯК ПОБУДОВАНІ СИСТЕМИ РЕАГУВАННЯ НА КАТАСТРОФИ

Кожна країна, яку ми розглядаємо в цьому дослідженні, відрізняється за державним устроєм, формою правління, розмірами; типами, масштабами й частотою загроз, які перед нею постають. Проте **загальні підходи до організації роботи у випадку надзвичайної ситуації** в них подібні.

1. **Готовність до катастрофи.** Найбільш імовірні катастрофи моніторять та оцінюють на постійній основі, так само постійно розробляють плани уникнення або зменшення їх наслідків.
2. **Єдині підходи до організації роботи й модульність структури.** Існує національний стандарт організації роботи у випадку надзвичайної ситуації, структури ліквідаційної команди, обміну інформацією та координації. Це дозволяє відносно швидко розгорнути команду будь-якого розміру й спеціалізації за однією схемою в різних населених пунктах і регіонах держави.
3. **Ухвалення рішень на мінімально можливому рівні.** Максимальну кількість повноважень передають на оперативний рівень незалежно від масштабу й місця катастрофи. Завдяки цьому швидкі рішення ухвалюють ті, хто найкраще обізнаний з поточною ситуацією, найближчий до катастрофи й найбільш зацікавлений в оперативному усуненні наслідків.
4. **Постійний обмін інформацією.** Усі сторони, залучені до боротьби з надзвичайною ситуацією, максимально швидко отримують точну й актуальну на певний момент інформацію. Це потрібно для кращої координації між усіма учасниками, швидшого ухвалення рішень й ефективного залучення або використання ресурсів.
5. **Залученість.** Швидкість реагування на катастрофу залежить від того, наскільки добре всі залучені до її ліквідації особи знатимуть свою роль і місце в цьому процесі на всіх етапах – від планування аж до повного відновлення. Тому в підготовці беруть участь не тільки департаменти й установи міста / регіону, які безпосередньо відповідають за боротьбу з надзвичайною ситуацією, а й бізнес, громадські організації, мешканці, органи влади сусідніх населених пунктів.
6. **Фокус на відновленні.** Інформацію збирають, а також фіксують наслідки з перших хвилин надзвичайної ситуації. Це допомагає максимально швидко перейти від реагування на надзвичайну ситуацію до відновлення й повернення до нормального життя.
7. **Вивчені уроки.** Заходи, вжиті для боротьби з кожною надзвичайною ситуацією, всебічно оцінюють, виявлені проблеми й найкращі практики враховують у майбутньому.



США через своє географічне положення, розміри й політику протягом усього часу існування були під загрозою різноманітних природних (пожежі, повені, землетруси, шторми й урагани) і техногенних (ядерне протистояння в період «холодної війни», аварії на атомних електростанціях, тероризм) катастроф.

Перший в історії США законодавчий **акт про федеральну допомогу у випадку стихійного лиха** ухвалили в грудні **1802** року після спустошливої пожежі в Портсмуті, штат Нью-Гемпшир.

З 1803 по 1950 рік Конгрес прийняв **128 окремих законів** про ліквідацію наслідків стихійних лих. Оскільки комплексного законодавства не існувало, окремий закон готували після кожного стихійного лиха, щоб надати необхідну допомогу. У результаті цього утворилася **громіздка система**.

Щоб її оптимізувати, у 1950 році Конгрес ухвалив безіменний **федеральний закон про допомогу у випадку стихійного лиха**, який дозволив урядам штатів просити про федеральну допомогу через Президента і водночас надав Президенту повноваження оголошувати про надзвичайну подію.

До 1978 року на надзвичайні ситуації поширювалася юрисдикція великої кількості федеральних агентств. Так, коли наприкінці березня 1979 року на атомній електростанції «Трі Майл Айленд» у Гаррісбурзі, штат Пенсильванія сталося часткове розплавлення ядерного палива, більше ніж 100 різних агентств мали скоординувати свою роботу для ліквідації наслідків аварії. **Складна система погоджень і координування дій** стала однією з основних причин, чому зусилля з ліквідації наслідків катастрофи **були неефективними та фрагментарними**, і засвідчила, що потрібно створити єдиний координувальний орган з управління надзвичайними ситуаціями.

1 квітня 1979 року було засновано Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA), яке взяло на себе цю роль, а законодавчими змінами 2006 року (ухваленими за результатами подолання наслідків урагану «Катрін») було закріплено його статус¹ і місце в структурі Міністерства національної безпеки.

Станом на зараз FEMA:

- розробляє політики про готовність до надзвичайної ситуації та реагування на неї;
- консультує і навчає органи місцевої влади з питань підготовки до надзвичайної ситуації;
- надає допомогу (за потреби) для подолання надзвичайної ситуації на місцевому рівні;
- визначає загальнонаціональні загрози й мінімізує наслідки надзвичайної ситуації.

Кожен штат, місто відносно незалежні в підготовці до надзвичайних ситуацій. FEMA зазвичай виконує лише дорадчу функцію або проводить навчання відповідно до «[Національної системи управління інцидентами](#)».

Цей стандарт містить основні принципи організації роботи з протидії надзвичайним ситуаціям, розподілу ролей або коштів, розв'язання конфліктних ситуацій. Завдяки цьому можна легко масштабувати роботу й полегшити координацію, якщо для подолання надзвичайної ситуації потрібно залучити кілька населених пунктів або регіонів.



Туреччина

Туреччина через свою тектонічну, сейсмічну, топографічну та кліматичну будову часто стикається зі стихійними лихами – повеннями, паводками, сніговими лавинами, зсувами, пожежами, але найголовніше – землетрусами. Після початку війни в Сирії також додалися гуманітарні надзвичайні ситуації, пов'язані з біженцями.

¹ [We Are FEMA. Helping People Before, During, and After Disasters](#)

Туреччина наразі посідає третє місце у світі за кількістю людських жертв від землетрусів і восьме – за кількістю постраждалих від них. У середньому щороку відбувається щонайменше один землетрус магнітудою від 5 до 6 балів.

Туреччина вперше розробила політику щодо стихійних лих **після Ерзінджанського землетрусу 1939 року**. Відповідний **Закон № 7269 «Про заходи, які необхідно взяти, і допомогу, яка повинна бути надана у разі лих, що впливають на суспільне життя»** ухвалили в 1959 році. **«Положення про принципи організації та планування екстреної допомоги при надзвичайних ситуаціях»** з'явилося в 1988 році й дозволило якнайшвидше доставляти всі необхідні ресурси в зону лиха й ефективно надавати першу допомогу потерпілим від катастрофи.

Поворотним моментом у сфері управління та координації дій у разі надзвичайної ситуації в Туреччині став **землетрус у Мармуровому морі 17 серпня 1999 року**. Він спричинив великі людські жертви та значні руйнування. Окрім того – став причиною перегляду чинної на той момент системи роботи з надзвичайними ситуаціями, яка потребувала координації великої кількості інституцій. У результаті основні повноваження й координацію заходів, пов'язаних з катастрофами та надзвичайними ситуаціями, передали одному державному органу².

Цим органом стало **Управління з питань ліквідації наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій (AFAD)** при Міністерстві внутрішніх справ. Його структурні підрозділи працюють як на рівні населених пунктів, так і всієї країни. AFAD також відповідає за постійний розвиток **«Плану реагування на стихійні лиха Туреччини» (TAMP)**, у якому прописані:

- структура і завдання команди на випадок кожного типу катастрофи;
- зона відповідальності кожної команди (від пошуку й евакуації до поховання, надання психологічної допомоги і відновлення);
- випадки, у яких потрібно залучати органи AFAD вищого рівня тощо.

Для швидкої координації заходів, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, створено програму **«Система управління катастрофами та підтримки ухвалення рішень» (AYDES)**, яка складається з трьох компонентів:

- 1) система управління інцидентами – охоплює процеси планування, підготовки, підтримки під час реагування на катастрофу, координацію й ефективну фіксацію поточних потреб і розподіл наявних ресурсів;
- 2) просторова інформаційна система – дозволяє аналізувати поточну ситуацію й наслідки катастрофи завдяки спеціальним режимам відображення ситуації на карті;
- 3) система відбудови – забезпечує збір інформації про збитки і перебіг відновлення.

Велика Британія

Після **«проблеми 2000 року»** (паливних протестів 2000 року, повені восени 2000 року та епідемії ящуру 2001 року) уряд Великої Британії зрозумів, що чинна політика та структура управління надзвичайними ситуаціями не відповідає потребам боротьби з природними або техногенними катастрофами. Тому в липні 2001 року було створено новий орган – **Секретаріат з питань надзвичайних ситуацій**, підпорядкований Секретаріату Кабінету Міністрів. Незабаром, після

² [AFAD та його історія](#)

терактів 11 вересня 2001 року у США, до його сфери відання також віднесли пом'якшення наслідків масштабних терористичних актів.

Секретаріат повинен забезпечувати стійкість Сполученого Королівства до руйнівних викликів катастроф. Разом з іншими інституціями він прогнозує, оцінює, запобігає надзвичайним ситуаціям, реагує на них та займається відновленням. **Основні функції Секретаріату:**

- оцінювання – [оцінювання](#) відомих ризиків і виявлення потенційних ризиків у майбутньому;
- управління спроможностями – робота з підрозділами, які безпосередньо стикаються з надзвичайними ситуаціями, і консультування щодо того, як запобігти кризовим ситуаціям або управляти ними;
- комунікація та навчання разом із Центром координації новин у Секретаріаті Кабінету Міністрів і Коледжем планування на випадок надзвичайних ситуацій;
- формування національної рамки стійкості – розвиток партнерства між урядовими установами, волонтерськими організаціями, місцевими громадами та групами приватного сектору;
- координування програм – виконання функції секретаріату Комітету з питань надзвичайних ситуацій цивільного захисту.

Оскільки більшість надзвичайних ситуацій у Великій Британії локальні, їх наслідки долають силами місцевих органів влади відповідно до рекомендацій «[Відповідь на надзвичайні ситуації і відновлення](#)».

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ЧАС НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ

Для реагування на надзвичайну ситуацію й боротьби з нею потрібно багато ресурсів – від забезпечення команди, яка ліквідує її наслідки (харчування, переміщення, координація, проживання), до безпосередніх витрат на їх усунення (прибирання території, надання першої медичної допомоги, надання тимчасового притулку постраждалим, створення необхідних інженерних споруд тощо).

Планування необхідних ресурсів

Швидкість **задоволення потреб**, які з'являються під час усунення надзвичайної ситуації, безпосередньо **залежить від планування**. Що менше часу буде витрачено на визначення потреби, то більше часу залишиться на пошуки найкращого варіанту забезпечення необхідними товарами, роботами й послугами та його реалізацію.

Насамперед потрібно **оцінити поточну ситуацію та масштабність наслідків** надзвичайної ситуації і довести цю інформацію до відомого координаційного центру, що відповідає за планування. Для якісного, точного і швидкого визначення поточної ситуації рекомендують забезпечити:

- якісний і безперервний зв'язок від людей, що працюють безпосередньо на місцях і можуть оцінити наслідки катастрофи й передати зібрані дані, до людей, яким ця інформація необхідна для ухвалення рішень;
- функціонування системи, що консолідує інформацію з усіх джерел і робить її доступною для всієї команди, залученої до боротьби з надзвичайною ситуацією.

Після отримання першочергової інформації про поточну ситуацію можна **формувати перелік необхідних ресурсів і робіт**.

Щоб прискорити цей етап, рекомендовано заздалегідь обрахувати:

- ресурси, необхідні для кожного члена команди або одиниці техніки;
- кількість спеціалістів й одиниць техніки для типових заходів.

Таким чином можна сформувати команду за принципом конструктора і швидко розрахувати необхідні ресурси.

Наведемо приклад. У важкодоступній зоні необхідно розгорнути команду для пошуку, надання першої медичної допомоги й порятунку як людей, так і тварин на площі 10 квадратних кілометрів. Якщо командний центр уже має готові розрахунки, скільки спеціалістів потрібно для проведення подібної операції на одному квадратному кілометрі, тоді відносно швидко можна визначити кількість спеціалістів кожного типу для 10 квадратних кілометрів. Знаючи необхідну кількість спеціалістів і спорядження для них, можемо підібрати тип вертольота, який зможе підняти цю команду. Тип вертольота допоможе нам розрахувати, які і скільки ресурсів йому потрібно, щоб команда могла виконати свої завдання.

Проте, якщо члени командного центру заздалегідь не тренувалися реагувати на надзвичайну ситуацію і не знайомі з наявними інструментами, тоді визначення необхідної кількості ресурсів може затягнутися в часі.

Щоб етап планування був максимально ефективним, потрібно готуватися до надзвичайних ситуацій. Така підготовка, зокрема, передбачає навчання на тему використання інформаційних систем, передачі інформації; створення типових варіантів реагування на катастрофи; стандартизацію ресурсів для типових операцій. Що кращою буде готова система, то швидше можна отримати перелік ресурсів і заощадити час на забезпечення всіма необхідними ресурсами.

Забезпечення необхідними ресурсами в період надзвичайної ситуації без використання закупівель

Після визначення необхідних ресурсів їх потрібно доставити до місця призначення. **Ресурси можна отримати як через закупівлі, так і одним з альтернативних способів.**

ЗАПАСИ НА ВИПАДОК КАТАСТРОФИ. Для максимальної ефективності потрібно, щоб команди, залучені до боротьби з надзвичайною ситуацією, якнайшвидше почали виконувати свої завдання і відповідно були забезпечені необхідними першочерговими ресурсами. Саме тому в усіх посібниках з протидії надзвичайним ситуаціям, згаданих у цьому дослідженні, особлива увага приділяється створенню запасів на випадок катастрофи. Вони дозволяють командам діяти відносно автономно на перших етапах надзвичайної ситуації, поки не буде розгорнутий командний центр.

Наприклад, у служби швидкої медичної допомоги має бути необхідний запас ліків, у пожежників – запас кисню і розхідників.

Хоча можливість отримати все необхідне дуже швидко з найближчого складу має багато переваг, **доцільні обсяги й кількість** таких **ресурсів потрібно** додатково **розраховувати**. Наприклад, товари, що швидко псуються, або габаритні засоби, на зберігання яких потрібно витратити додаткові кошти, зазвичай краще купувати після настання надзвичайної ситуації. Також **на обсяг й асортимент запасів сильно впливає частота й характер потенційних катастроф**.

Наприклад, у Туреччині через велику кількість надзвичайних ситуацій мережа складів і їхній асортимент більші, ніж у відносно спокійній Великій Британії. Окрім того, у Туреччині вся складська система організована так, щоб у перші хвилини після настання катастрофи можна було відвантажити товари з кількох альтернативних складів.

ЗАЛУЧЕННЯ ДОПОМОГИ ВІД ІНШИХ МІСТ АБО РЕГІОНІВ. Якщо для реагування на надзвичайну ситуацію не вистачає необхідної техніки, людей або інших ресурсів, можна залучити ці ресурси з інших міст або регіонів / штатів. Наприклад, у США і Великій Британії для цього підписують взаємні угоди³. У таких документах прописано, що можна отримати, у якій кількості, як подати запит, як обліковувати використані ресурси тощо.

³ NIMS, с. 18; [Local authority mutual aid: a short guide](#)

Після передачі ресурсу отримувач зазвичай повністю перебирає на себе зобов'язання з його утримання – забезпечення харчуванням і житлом спеціалістів, заправку і догляд за технікою, подальший ремонт, відновлення та повернення власнику.



Зверніть увагу! Не варто передавати ресурси, якщо після цього їх залишиться менше за необхідний запас згідно з місцевим планом реагування на надзвичайну ситуацію.

ЗАЛУЧЕННЯ АРМІЇ. Якщо існує загроза життю чи здоров'ю населення або суттєвого збільшення масштабів катастрофи, тоді до боротьби з надзвичайною ситуацією рекомендують залучити армію.

Наприклад, у США відповідно до «[Національного рамкового документа з реагування](#)» Національна гвардія й інженерні війська є невіддільною складовою реагування на катастрофи. Їх залучають на всіх етапах від планування до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. У Великій Британії також можливо [залучити армію](#). Це рекомендовано робити лише в крайньому разі, оскільки процес погодження може затягнутися в часі й не завжди матиме позитивну відповідь. Окрім того, якщо не йдеться про серйозні руйнування, загрозу життю населення, армія виконує роботи та надає послуги за чітко встановленими цінами, які зазвичай значно вищі за вартість, яку пропонує бізнес за аналогічні послуги.

ОБОВ'ЯЗКОВІ ПОСЛУГИ, ЯКІ МАЄ НАДАВАТИ БІЗНЕС. Наприклад, у Великій Британії⁴ приватні залізничні оператори повинні надавати допомогу й підтримку всім, хто постраждав від надзвичайної ситуації на залізниці, а оператори авіаліній і вертолітних компаній мають діяти згідно із затвердженим планом на випадок катастрофи.

У Туреччині⁵ різноманітні організації, що відповідають за зв'язок, зобов'язані розсилати інформацію або прохання про допомогу, пов'язані з надзвичайною ситуацією, а також директиви та повідомлення, які оповіщають про перебіг надзвичайної ситуації, протягом періоду надання екстреної допомоги, першочергово й безоплатно.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЖЛИВОСТІ ГРОМАДЯНАМ САМОСТІЙНО ВПОРАТИСЯ З НАСЛІДКАМИ КАТАСТРОФИ. Так, у Туреччині в межах програми «Туреччина готова до лиха» поставлена [ціль](#), щоб жителі були максимально готові до перших 72 годин з моменту настання катастрофи й могли самостійно подбати про себе. Щоб зменшити кількість людей, які потребують тимчасового розміщення, для постраждалих осіб доступні кредити⁶ на купівлю нового житла або технічних споруд.

Велика Британія⁷ також приділяє увагу можливості громадян самостійно забезпечити свої потреби або дістатися більш безпечного місця.

ВОЛОНТЕРСЬКА, ГУМАНІТАРНА Й МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА. У період катастрофи зазвичай активізується бажання допомогти як на місцевому, так і міжнародному рівні. Це ще один важливий спосіб швидко відреагувати на надзвичайну ситуацію й закрити першочергові потреби.

⁴ [Emergency Response and Recovery](#), пункт 7.3.12

⁵ [AFET VE ACİL DURUM HARCAMALARI YÖNETMELİĞİ](#), стаття 33

⁶ [AFET VE ACİL DURUM HARCAMALARI YÖNETMELİĞİ](#), стаття 30

⁷ [Emergency Response and Recovery](#), пункт 4.4.18

Щоб волонтерська допомога була максимально ефективною, посібники рекомендують залучати як місцеві, так і міжнародні організації до складання плану реагування на катастрофу, а також проводити спільні тренування та заходи, обговорювати на них очікування від кожної залученої сторони і їхні зони відповідальності. Усе це дозволяє активно залучати такі організації до реагування на надзвичайну ситуацію (забезпечення приміщеннями, інформацією, зв'язком).



Зверніть увагу! Хоча міжнародні й громадські організації можуть надати ресурси для боротьби з надзвичайною ситуацією та її наслідками, ці ресурси потрібно адмініструвати. Саме тому при командах, які займаються усуненням наслідків надзвичайної ситуації, рекомендовано створювати відділи⁸, які будуть координувати міжнародні й громадські організації з таких питань:

- яка допомога й куди потрібна;
- збір інформації, які потреби вже вдалося закрити;
- організація зберігання, транспортування, сортування отриманих ресурсів, перевірка їх безпечності тощо.

Закупівлі під час надзвичайних ситуацій

Закупівлі зазвичай відіграють значну роль у випадку надзвичайної ситуації. Адже не все можна передбачити заздалегідь або забезпечити необхідні ресурси іншими доступними способами.

Надзвичайні ситуації ламають⁹ рутинні процеси в організації, створюють нові виклики, що потребують значно швидшого ухвалення рішень і забезпечення результату. Правила, які добре працюють у нормальних умовах, часто не діють у період катастрофи. Саме тому **важливо, щоб на випадок надзвичайної ситуації існували окремі правила**, як швидко закупити все необхідне для її подолання і при цьому мінімізувати ризик, що такі дії будуть вважатися порушенням закону.

Так, у США такі правила наведені в [«Довіднику команди з підтримки закупівель у період катастроф»](#), у Туреччині за це відповідає документ [«Регулювання видатків на ліквідацію наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій»](#), а у Великій Британії – [«Роз'яснення у сфері публічних закупівель»](#) на випадок надзвичайних ситуацій¹⁰.

Оскільки закупівлі в період надзвичайної ситуації мають інші вимоги до процесу й закупівельника, **може знадобитися допомога**.

Так, у Туреччині для підсилення закупівельної команди рекомендують залучати закупівельників з інших державних установ або підприємств, окрім тих, що вже працюють над ліквідацією надзвичайної ситуації. У США в разі потреби можна звернутися до FEMA по допомогу у виборі методу закупівлі й підготовці документації.

І в США, і у Великій Британії, і в Туреччині **рекомендують дотримуватися загальних принципів закупівель** (прозорість, конкуренція, рівне ставлення до потенційних постачальників, результативність

⁸ TAMP, с. 50–51; [Emergency Response and Recovery](#), пункти 3.4.16–3.4.18

⁹ [Emergency Procurement for Recovery and Reconstruction](#), с. 2

¹⁰ [The Public Contracts Regulations 2015](#), стаття 32(2)(c)

і своєчасність задоволення потреб та ефективність використання коштів) навіть у період надзвичайної ситуації. Щоб забезпечити ці принципи, у згаданих країнах пропонують використовувати такі **методи закупівель за пріоритетністю**:

- 1) закупівлі за стандартними правилами, які діяли до надзвичайної ситуації;
- 2) модифіковані конкурентні закупівлі;
- 3) прямі закупівлі.

МОДИФІКОВАНІ КОНКУРЕНТНІ ЗАКУПІВЛІ

Конкурентні закупівлі передбачають можливість широкому колу учасників дізнатися про закупівлю й подати свої пропозиції. Такі закупівлі здебільшого найкраще відповідають принципам прозорості, конкуренції й рівного ставлення до потенційних постачальників, тому перевага віддається саме їм. Проте часто **в період надзвичайної ситуації правила типових конкурентних закупівель можуть дещо змінювати**, щоб швидше отримувати необхідні товари, роботи й послуги. Для цього використовують кілька підходів.

ЗМЕНШЕННЯ ТРИВАЛОСТІ ЕТАПІВ ЗАКУПІВЛІ. Найпростіший спосіб зменшити тривалість усієї закупівлі – це скоротити тривалість її етапів.

Так, у Великій Британії на випадок надзвичайної ситуації мінімально дозволений час на прийом пропозицій від потенційних учасників становить **15 днів** (замість 35 днів у нормальних умовах), а термін від останньої зміни в документації до завершення прийому пропозицій – **4 дні** (замість 6 в нормальних умовах).

У США **вибір** тривалості кожного етапу закупівлі (так званий «розумний термін») покладають повністю на замовника, який повинен урахувати:

- 1) можливість зриву закупівлі через недостатню кількість учасників;
- 2) складність пошуку оголошеної закупівлі;
- 3) час, необхідний на підготовку і направлення пропозиції учасником;
- 4) час, необхідний на можливі виправлення умов тендера й повідомлення про них учасників.

Щоб мінімізувати час, необхідний на кожен етап, рекомендовано відмовитися від комунікації в межах закупівлі через електронну пошту, факс і тим паче фізичні листи або особисте подання пропозицій. Натомість бажано використовувати комерційні майданчики, що дозволяють подавати пропозиції в електронному вигляді, стежити за змінами в тендерній документації й проводити оцінювання онлайн.

У США відсутнє єдине джерело з усіма закупівлями, що може ускладнити пошук оголошеного тендера для учасників. Тому додатково рекомендують шукати різні варіанти, щоб повідомити максимальну кількість потенційних постачальників про закупівлю й мінімізувати ризик її зриву через недостатню кількість учасників.

Загалом будь-які інструменти, що дозволяють зменшити затрати часу для всіх сторін закупівлі, позитивно впливають на швидкість проведення закупівлі в усіх країнах, які розглядаються в цьому дослідженні.

СПРОЩЕННЯ ПРАВИЛ. Відмова від частини дій або вимог, які передбачені в нормальній ситуації, може допомогти закупівельнику швидше розпочати закупівлю, а учасники потребуватимуть менше часу, щоб підготуватися до неї.

Наприклад, у Туреччині переговорна процедура закупівель складається з двох етапів. Перший етап передбачає публікацію оголошення про закупівлю й збір пропозицій учасників. Пропозиції містять лише відомості про досвід роботи цих учасників й іншу інформацію, що дозволить визначити, чи вони відповідають вимогам. Серед тих, хто був кваліфікований, проводять переговори щодо остаточних умов договору. Коли всі нюанси обговорені, оголошують другий етап процедури, на якому відібрані учасники подають свої цінові пропозиції. Додатково для участі в такій закупівлі учасники обов'язково мають оформити гарантію виконання договору.

У разі надзвичайної ситуації¹¹ процес проведення переговорної процедури спрощують:

- 1) оголошення про закупівлю можна не публікувати у відкритому доступі, а розіслати запрошення на участь не менше ніж трьом учасникам;
- 2) учасник одразу подає і свою ціну, і документи, які потрібні для його кваліфікації;
- 3) подавати гарантію виконання договору необов'язково.

У США для збільшення ймовірності, що на закупівлю прийде достатня кількість учасників, теж практикують низку послаблень вимог до учасників. Так, дозволяють відмовитися від вимог, які дають переваги представникам малого і середнього бізнесу чи бізнесу, яким володіють жінки. Окрім того, у деяких випадках навіть можна укласти договір з постачальником, у якого наявний [конфлікт інтересів](#) (с. 4) з організатором закупівель.

ПОПЕРЕДНЯ КВАЛІФІКАЦІЯ

Цей варіант передбачає **проведення** одного з етапів закупівлі, а саме **перевірки учасника, ще до настання надзвичайної ситуації**. Завдяки цьому попередня кваліфікація має низку переваг:

1. Закупівельники мають список учасників, з якими можуть швидко сконтактувати, запросити подати лише цінові пропозиції та не витратити час на кваліфікацію.
2. Закупівельник може диверсифікувати свої ризики, якщо здійснив попередню кваліфікацію постачальників з різних регіонів.
3. Учасники потребують менше часу як на підготовку пропозиції (бо не потрібно збирати документи для підтвердження кваліфікації), так і ціни (оскільки чіткі критерії, що саме потрібно постачати, відомі йому заздалегідь).

Для таких випадків найкраще підходить **відкрита рамкова угода (відкрита рамка)**. На першому етапі відкритої рамки замовник (або орган, що адмініструє відкриту рамку) публікує свої вимоги до потенційних постачальників і що саме планує закуповувати. Будь-який учасник у будь-який момент може подати свої документи, щоб замовник додав його до відкритої рамки (кваліфікувати учасника).

Коли замовник оголошує закупівлю за цією відкритою рамкою, на неї можуть податися всі учасники, кваліфіковані до завершення подання пропозицій. У цьому випадку учасникам достатньо підготувати й надіслати лише свої ціни, а замовнику – обрати серед них найнижчу без потреби проводити кваліфікацію цих учасників.

У Великій Британії кваліфікацією для відкритої рамки займається централізований орган, який одночасно кваліфікує і за групами товарів або послуг (канцелярія, комп'ютерна

¹¹ [AFET VE ACİL DURUM HARCAMALARI YÖNETMELİĞİ](#), стаття 17

техніка, перевезення тощо). Оскільки попередня кваліфікація вже відбулася, час на подання ціни кваліфікованим постачальником менший, ніж у стандартній конкурентній процедурі, і становить не менше ніж 10 днів.

У США за попередню кваліфікацію відповідає лише закупівельник через спеціальну процедуру попередньої кваліфікації, дуже подібну до відкритої рамкової угоди, – замовник так само розміщує, що саме хоче купити, і вимоги до потенційних учасників. Єдина відмінність від стандартної відкритої рамкової угоди – нові учасники у кваліфікований список можуть подаватися лише на етапі, коли замовник уже збирає цінові пропозиції від учасників.

Такий варіант має як мінуси, так і плюси. Якщо замовник самостійно кваліфікує постачальників, то може залучати їх до підготовки планів на випадок надзвичайних ситуацій і тренувань з їх усунення, краще пояснити їхнє місце і роль у процесі протидії надзвичайній ситуації та детальніше обговорити план дій у випадку її настання. Наприклад, куди доставляти, за якими маршрутами, які є альтернативні склади або способи забезпечення тощо. Це особливо важливо для роботи з постачальниками, які забезпечують першочергові потреби у випадку надзвичайної ситуації – харчові продукти, ліки, функціонування координаційного штабу або послуги зв'язку, транспортування.

З мінусів – обмежена кількість постачальників, які може кваліфікувати один закупівельник, порівняно зі списком кваліфікованих постачальників у межах усієї країни.

Також допустиме, але **менш бажане використання закритої рамкової угоди**. Вона так само передбачає, що учасники кваліфікуються на постачання конкретних товарів або надання послуг, проте список потенційних постачальників формується лише раз на етапі укладання рамкової угоди й більше не розширюється. Серед суттєвих мінусів такого варіанта рамкової угоди – можливе обмеження участі більш вигідних пропозицій від учасників, що залишилися поза рамковою угодою. Це пов'язано з тим, що закрита рамкова угода зазвичай укладається одразу на кілька років і з часом можуть з'явитися нові потенційні постачальники з кращими пропозиціями, проте вони вже не візьмуть участь у закупівлі.

Суттєвим мінусом попередньої кваліфікації є те, що з часом у постачальників змінюється ситуація – частина з них ліквідується або переходить у стан банкрутства, частина втрачає необхідні ліцензії або персонал, на інших можуть бути накладені санкції, що позбавляють їх права брати участь у закупівлях. Тому **перед запуском відбору за кваліфікованим списком необхідно проводити експрес-перевірку**, щоб визначити, чи не з'явилися якісь проблеми з постачальником, що не дають змогу підписати з ним договір. Таким чином, що легше державні сервіси дозволяють перевірити постачальників, то швидше можна підписати договір як за процедурою з попередньою кваліфікацією, так і за будь-яким іншим методом закупівлі.

ВИБІР ПОСТАЧАЛЬНИКА ДО КАТАСТРОФИ

У США один з рекомендованих способів швидкого забезпечення потреб у період надзвичайної ситуації – це укладення договору з постачальником ще до її виникнення. Такий варіант передбачає проведення тендера на основі очікуваних обсягів й умов постачання.

Цей метод бажано застосовувати, якщо:

1. З моменту підписання договору з'явилися нові учасники, які можуть виконати умови договору дешевше, або ціни на ці товари чи послуги значно знизилися.

- Через надзвичайну ситуацію значно зросли ціни або змінилися обсяги, які має забезпечити постачальник, що передбачає суттєві зміни в сумі договору або робить його пропозицію менш вигідною порівняно з раніше відхиленими.

Прикладом проблеми обрання переможця до настання надзвичайної ситуації може бути така ситуація:

Очікується, що найближча повинь може створити значне засмічення території, яке потрібно прибрати, і 90% цього забруднення буде припадати на рештки рослинного походження, 5% – на будівельне сміття і 5% – на небезпечні відходи. Для оцінювання послуг з утилізації подавалися дві компанії, їхні пропозиції наведені в таблиці 1.

За типом засмічення пропозиція учасника 1 виглядає більш економічно виправданою – 835 грн/м³ проти 855 грн/м³ учасника 2. Проте після того, як стали відомі реальні пропорції типів засмічення, пропозиція учасника 2 виявилася більш вигідною.

Таблиця 1

Тип засмічення	Учасник 1, грн/м ³	Учасник 2, грн/м ³	Очікувана пропорція типу засмічення	Реальна пропорція типу засмічення
Рослинні відходи	650	700	0,9	0,8
Будівельне сміття	2000	1500	0,05	0,15
Небезпечні відходи	3000	3000	0,05	0,05
Узагальнена вартість м³ за очікуваної пропорції	835	855		
Узагальнена вартість м³ за реальної пропорції	970	935		

НЕКОНКУРЕНТНІ ЗАКУПІВЛІ

Навіть за відсутності надзвичайної ситуації закупівельні правила дозволяють вибирати постачальника на пряму, без конкуренції, на розсуд замовника, зберігаючи принципи своєчасності задоволення потреб та ефективності використання коштів. **Зазвичай проводити неконкурентні закупівлі дозволено, якщо:**

- Не вдалося залучити достатньо учасників на конкурентні закупівлі.
- Існує лише один можливий постачальник. Зазвичай це постачальники-монополісти або постачальники, які мають унікальні продукти. Під час надзвичайної ситуації цей список інколи розширюється власниками нерухомого майна, яке можна використати для розміщення людей, штабу або як склад.
- Закупівля менша за певну порогову суму.

Настання надзвичайної ситуації розширює перелік можливих причин використання прямих закупівель, якщо на проведення конкурентної закупівлі недостатньо часу. У таких випадках, якщо якийсь з активних договорів, укладених завдяки конкурентним закупівлям, передбачає постачання необхідних товарів або послуг, тоді рекомендують використати саме його, змінивши передбачені ним обсяги.

Якщо такого договору немає, закупівельник може обрати будь-який спосіб визначення переможця. При цьому **потрібно дотримуватися таких правил:**

1. Договір, укладений без використання конкурентної процедури, має покривати лише обсяги, які необхідні на час, поки не буде проведена конкурентна закупівля.
2. Існує загроза життю, здоров'ю, добробуту людей, виникнення значних руйнувань тощо, товар або послуга не будуть отримані швидше, ніж дозволяє конкурентна процедура.
3. Задokumentовано обґрунтування, чому була вибрана саме неконкурентна процедура.
4. Задokumentовано, які пропозиції були розглянуті й чому з-поміж наявних альтернатив вибраний саме цей постачальник.

Дотримання цих правил – одна з необхідних умов, щоб отримати компенсацію витрат на усунення катастрофи від FEMA (США)¹², за програмою [Bellwin](#) (Велика Британія) або [асигнувань](#) (Туреччина) на випадок катастрофи та успішного проходження аудитів використання коштів, обов'язкових при кожній надзвичайній ситуації.

Наприклад, у США існує шаблон¹³ з питаннями, на які треба відповісти, щоб обґрунтувати вибір саме неконкурентної закупівлі:

1. Визначити, під яку з причин, що дозволяють проводити неконкурентні закупівлі згідно із законом, підпадає ця закупівля.
2. Коротко описати те, що закуповується і за якою вартістю.
3. Обов'язково пояснити, чому можна було проводити лише неконкурентну закупівлю. Якщо неконкретна закупівля необхідна через надзвичайну ситуацію, тоді треба обґрунтувати, у чому полягає її терміновість або невідкладність. Потрібно зазначити всі умови й обставини, чому проведення неконкурентної спричинить неприйнятну затримку, щоб вчасно задовольнити цю терміновість чи невідкладність.
4. Зазначити, як довго контракт, укладений без конкуренції, буде використовуватися для виконання визначеного обсягу робіт, а також наслідки, якщо контракт, укладений без застосування конкуренції, буде недоступний протягом цього часу. Приклади питань, які слід поставити:
 - а. Скільки часу буде тривати терміновість або невідкладність?

¹² [Purchasing Under a FEMA Award:Exigency or Emergency Circumstances](#), с. 3

¹³ [Purchasing Under a FEMA Award:Exigency or Emergency Circumstances](#), с. 6–7

- b. Скільки часу потрібно, щоб визначити всі необхідні вимоги й обрати виконавця за допомогою конкурентного методу закупівлі?
 - c. Скільки часу потрібно іншому виконавцю, щоб досягти необхідного рівня компетенції для виконання таких робіт?
5. Описати конкретні кроки, які були зроблені, щоб з'ясувати, що закупівлі або частини закупівлі недоцільно проводити (наприклад, дослідження, що показує, що є лише один постачальник відповідного товару або послуги).
 6. Описати всі відомі конфлікти інтересів, що виникають під час цієї закупівлі, і всі дії, вжиті, щоб виявити потенційний конфлікт інтересів.
 7. Додати будь-які інші причини необхідності використання саме неконкурентного методу закупівлі.

Договір

Виконання договору – невіддільна частина закупівель. Саме на цьому етапі стає зрозуміло, як виконуються взяті зобов'язання і чи виконуються взагалі.

ФІКСОВАНА ЦІНА ТА «ЧАС І МАТЕРІАЛИ»

Серед наявних типів договорів найчастіше рекомендують використовувати договори з фіксованою ціною. Вони передбачають, що замовник платить наперед обговорену ціну за узгоджений обсяг виконаних робіт, наданих послуг або товарів.

У США також дозволено проводити й укладати договори, у яких зафіксовані ціни на **«час і матеріали»**, але не вказана загальна ціна. У такому документі зазначається вартість окремих ресурсів (спеціалістів, техніки, матеріалів), що можуть бути використані за ним. Активуючи такий договір, замовник сам вибирає, які саме послуги або роботи йому потрібні і в якому обсязі в момент визначення потреби, а потім оплачує за фактом виконаних робіт або отриманих послуг. На кожний запит постачальник сам вирішує, яким чином його виконати і за допомогою яких ресурсів, що він має.

Наприклад, замовнику потрібно відремонтувати тимчасове сховище, і він передає це завдання підряднику, з яким підписаний договір типу «час і матеріали». Підрядник самостійно визначає, як йому краще відремонтувати цей об'єкт, проводить необхідні роботи і виставляє рахунок за фактом використаного часу й ресурсів.

Перевага такого типу договору – те, що він **дозволяє швидше укласти договір** в умовах невизначеності, коли не зрозуміло, які роботи потрібно виконувати і якого обсягу.

Проте такі договори не стимулюють постачальника виконувати поставлені завдання максимально ефективно, оскільки він отримує оплату фактично за витрачені ресурси, а не виконану роботу. Тому в договорі обов'язково **потрібно встановити максимальну суму рахунку**, виставленого постачальником. Також замовнику слід додатково контролювати, наскільки ефективно постачальник виконує поставлені завдання.

У випадку використання договору типу «час і матеріали» також рекомендовано провести закупівлю за фіксованою ціною, щойно стане відомий необхідний обсяг робіт і що саме вони передбачають.

ЗМІНА В ДОГОВОРІ

Важливо пам'ятати, що на момент катастрофи ціни починають різко рости, і часто саме за завищеними цінами укладається договір. Проте з часом вони падають, і може скластися ситуація, коли ціни в договорі будуть значно вищими за середньостатистичні. Саме тому **в договорах, укладених під час надзвичайної ситуації, обов'язково потрібно передбачати механізм перегляду ціни в бік її зменшення**¹⁴.

¹⁴ [Procurement Policy Note – Procurement in an Emergency](#), с. 3

УНИКНЕННЯ КАТАСТРОФ І МІНІМІЗАЦІЯ ЇХ НАСЛІДКІВ

Здебільшого будь-яка катастрофа становить ризики життю, здоров'ю, економіці й загалом нормальному життю. Також вона може призвести до значних затрат на реагування й усунення наслідків, а ще суттєво збільшує ризик перевитрат бюджету на закупівлі за завищеними цінами через терміновість. Тому **найкращий спосіб уникнути проблем з екстреними закупівлями – це уникнути катастрофи або мінімізувати її руйнівний ефект.**

У кожній досліджуваній країні існують програми виявлення й мінімізації наслідків катастроф.

Так, Туреччина ухвалила «Турецький план зменшення ризиків стихійних лих» ([TARAP](#)), у Великій Британії існує «[Реєстр національних ризиків](#)» з оцінкою ризиків на найближчі п'ять років, США має програму «[Планування зменшення небезпек](#)». Для їх більш успішної реалізації можна скористатися системою грантів й асигнувань ([Туреччина](#), [США](#))¹⁵.

Також у цих країнах збирають найкращі практики й рекомендації та оцінюють ефективність уже втілених проєктів із запобігання надзвичайним ситуаціям.

¹⁵ Витрати коштів мають відповідати рекомендаціям цих організацій

ВИСНОВКИ

З потребою проводити екстрені закупівлі стикаються і США, і Туреччина, і Велика Британія. Кожна країна потерпає від різних катастроф, зазнає різних викликів, має різний розмір, державний устрій і доступні інструменти для боротьби з надзвичайними ситуаціями. Проте всі вони намагаються готуватися до закупівель ще до настання самої надзвичайної ситуації.

Загалом, щоб якнайшвидше отримати необхідні товари, роботи і послуги під час надзвичайної ситуації, досліджувані країни намагаються:

- **Зменшити необхідність проводити термінові закупівлі:**
 - вживати заходи, що дозволяють зменшити ймовірність настання надзвичайної ситуації або її масштаби, а відповідно і кількість ресурсів, необхідних для ліквідації надзвичайної ситуації;
 - забезпечувати запаси або інші альтернативні способи отримання необхідних товарів, робіт і послуг ще до настання надзвичайної ситуації, що зменшує кількість того, що потрібно терміново закупити.
- **Зменшити час на підготовку до закупівлі:**
 - використовувати інформаційну систему для збору й розподілу даних про катастрофу, що мінімізує час на отримання необхідної інформації для розуміння поточної ситуації та ухвалення рішення, як найкраще усунути наслідки катастрофи;
 - здійснювати попередні обрахунки, які ресурси потрібні для реалізації різних варіантів ліквідації надзвичайної ситуації, що пришвидшує визначення реальних потреб у випадку настання надзвичайної ситуації;
 - напрацьовувати законодавство або правила закупівель у період надзвичайної ситуації, які дозволяють не чекати роз'яснень від уповноважених органів, як проводити закупівлі, а одразу починати їх організовувати;
 - забезпечувати регулярні тренування на тему боротьби з надзвичайною ситуацією, що дозволяють більш оперативно збирати інформацію про поточну ситуацію, ухвалювати рішення про спосіб ліквідації надзвичайної ситуації й необхідні для цього ресурси.
- **Зменшити час на відбір переможця і початок виконання договору:**
 - електронізувати закупівлі і використовувати майданчики для проведення аукціонів або оцінювання пропозицій, відомі потенційним учасникам, що дозволяє мінімізувати час на пошук закупівель і подання пропозицій потенційним постачальником, а отже, і час, необхідний для збору пропозицій;

- проводити попередню кваліфікацію постачальників, що зменшує час на вибір переможця;
 - забезпечувати наявність відкритих даних про всі юридичні особи, що дозволяє мінімізувати час на збір всієї інформації для проведення комплаєнсу і відповідно швидшого підписання договору;
 - залучати потенційних постачальників до навчань на тему ліквідації надзвичайних ситуацій, що допомагає їм оперативніше почати виконувати договір без додаткових пояснень.
- **Забезпечити контроль за ухваленими рішеннями про методи закупівель і вибір переможця:**
 - розробляти механізми, за якими кошти, витрачені в ході ліквідації надзвичайної ситуації, будуть компенсувати замовникам лише в тому випадку, якщо вони обґрунтують вибір відповідного методу закупівлі або конкретного переможця;
 - обов'язково оцінювати вжиті заходи після ліквідації надзвичайної ситуації, що дозволяє виявити проблеми в наявних процесах і вдосконалити їх для боротьби з надзвичайними ситуаціями в майбутньому, а також зменшити ймовірність неефективних рішень при закупівлях надалі.

При застосуванні цих принципів **варто враховувати виклики, до яких готується країна, і вибрати варіант підготовки, що підходить саме їй.**

Наприклад, у країнах з незначною кількістю надзвичайних ситуацій утримувати великі запаси на випадок катастрофи може бути дорожче, ніж терміново закуповувати все необхідне за вищими цінами після її настання. Або затрати на попередню кваліфікацію постачальників чи планування дій з ліквідації надзвичайної ситуації при низьких температурах недоречно для країн, де майже ніколи не буває менше ніж 10 градусів тепла.

Тому ці принципи слід розглядати як незалежні етапи, на яких можна пробувати досягнути найкращих результатів за затрачені кошти.

