



Поддержка организаций инвалидов посредством предоставления им преференций при осуществлении государственных закупок

Скворцова В.С.¹

¹ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

АННОТАЦИЯ:

Предоставление преференций при осуществлении государственных закупок позволяет оказывать поддержку отдельным категориям участников. Российским законодательством о контрактной системе, в частности, предусмотрена поддержка организаций инвалидов посредством предоставления им ценовой преференции в случае их победы в процедуре закупки. Данная мера призвана способствовать интеграции инвалидов в общественное производство, что является одной из важных социальных задач современного государства. В работе проведен анализ реализации такой преференции на практике, выявлены проблемы и предложены возможные пути их устранения. Результаты исследования могут представлять интерес для государственных заказчиков, организаций инвалидов и контролирующих органов в сфере закупок.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственные закупки, контрактная система, преференции организациям инвалидов, социальные задачи государственных закупок..

Support of disabled people's organisations by granting them preferences in public procurement

Skvortsova V.S.¹

¹ The National Research University Higher School of Economics (HSE), Russia

Введение

Как известно, государственные закупки составляют значительную часть валового продукта в экономике. Так ежегодный объем государственных (муниципальных) закупок в России без учета корпоративных закупок в 2012–2015 годах составлял 6,0–6,5 трлн рублей, что эквивалентно примерно 10% ВВП страны [18]. В связи с этим закупки могут осуществляться не только в целях удовлетворения государственных нужд в товарах, работах и услугах, но и для решения значимых социальных и экономических задач в масштабах страны [1, 2] (Averkiewa, 2016; Gadzhieva, 2011). Такие задачи обычно рассматриваются как дополнительные, или «вторичные», то есть не связанные напрямую с конкретными закупками. Реализация дополнительных задач осуществляется в том числе посредством предоставления установленных зако-

ном преференций (преимуществ) отдельным категориям участников государственных закупок [9] (*Sirotkina, 2015*). При этом под преимуществами понимаются более выгодные условия участия отдельных категорий участников государственных закупок, поддержка которых позволяет государству выполнять его социальные, экономические и другие функции. Ныне действующий Федеральный закон от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ) предусматривает поддержку нескольких категорий участников закупок, среди которых организации инвалидов [11]. Поддержка таких организаций является важной социальной задачей государства, особенно актуальной в условиях принятия современным российским обществом социальной модели инвалидности, которая подразумевает активное вовлечение инвалидов в жизнь и деятельность общества, обеспечение лицам с ограниченными возможностями равных прав со здоровыми гражданами, в частности права на труд [4] (*Демуанова, 2015*).

Цель исследования – анализ соблюдения закупочного законодательства о предоставлении преимуществ организациям инвалидов за период 2015–2016 гг., выявление проблем реализации данного механизма, а также разработка рекомендаций по устранению проблем и совершенствованию закупочного законодательства. Гипотеза исследования – меры поддержки организаций инвалидов, предусмотренные Законом № 44-ФЗ, не в полной мере реализуются на практике.

ABSTRACT:

Granting of preferences in the implementation of public procurement allows supporting certain categories of participants. In particular, in the contract system Russian legislation provides support for disabled people's organisation by providing them with a price preference in case of their victory in the procurement procedure. This measure is designed to promote the integration of disabled people into social production, which is one of the important social tasks of the modern state. The article analyzes the implementation of such preferences in practice; we identify problems and suggest possible ways to solve them. The results of the study may be of interest to government customers, organizations of disabled people and regulatory bodies in the procurement sphere.

KEYWORDS: public procurement, contract system, preferences for disabled people's organisations, social tasks of public procurement

JEL Classification: H53, H57, I38

Received: 06.04.2018 / **Published:** 31.05.2018

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers

For correspondence: Skvortsova V.S. (vikentia1@mail.ru)

CITATION:

Skvortsova V.S. (2018) Podderzhka organizatsiy invalidov posredstvom predostavleniya im preferentsiy pri osuschestvlenii gosudarstvennyh zakupok [Support of disabled people's organisations by granting them preferences in public procurement]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 19. (5). – 1663-1680. doi: 10.18334/rp.19.5.39034

Объект исследования – механизм поддержки организаций инвалидов со стороны государства. Предмет исследования – предоставление преференций организациям инвалидов в системе государственных закупок.

Преференции: понятие и сущность

В широком понимании преференция (от лат. *praefere*ntis – предпочтение) – предоставление государством льгот и приоритетов тем или иным предприятиям и организациям в целях создания благоприятных условий их деятельности [20]. В сфере государственных закупок преференции подразумевают особые условия участия определенных групп поставщиков, подрядчиков и исполнителей, претендующих на получение государственного заказа. В мировой практике государственных закупок наибольшее распространение получили два метода предоставления преференций: обязательный процент участия определенных категорий участников и преференциальная надбавка к цене контракта [8] (*Potaev, Manzhueva, 2014*).

Ключевыми признаками преференции, на основании которых она подлежит анти-монопольному контролю, являются [17]:

- избирательность предоставления;
- извлечение преимущества (пользы) хозяйствующим субъектом;
- использование государственных ресурсов;
- нарушение условий конкуренции.

Отдельно стоит пояснить последний пункт. Поддержка отдельных групп участников рынка государством нарушает условия конкуренции, так как участники, получившие государственную поддержку, оказываются в более благоприятном положении по сравнению со своими конкурентами. В худшем случае это может стать ключевой предпосылкой для доминирования, то есть утверждения исключительного положения определенных компаний на рынке. При отсутствии должного государственного контроля за текущей ситуацией на рынке вероятными последствиями могут стать рост цен и снижение качества предлагаемых товаров и услуг. В результате страдают потребители, вынужденные переплачивать за продукцию не самого высокого качества. Кроме того, в долгосрочном периоде не исключается даже стагнация отдельных отраслей экономики [7] (*Porova, 2014*). Получается, что государство, выступая с благими намерениями о поддержке некоторых экономических агентов, так или иначе вносит искажения в работу рыночных механизмов и изменяет складывающееся естественным образом

ОБ АВТОРЕ

Скворцова Виктория Сергеевна, студентка магистратуры факультета экономических наук, направление «Прикладная экономика», 1 курс (vikentia1@mail.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Скворцова В.С. Поддержка организаций инвалидов посредством предоставления им преференций при осуществлении государственных закупок // Российское предпринимательство. – 2018. – Том 19. – № 5. – С. 1663-1680. doi: [10.18334/rp.19.5.39034](https://doi.org/10.18334/rp.19.5.39034)

равновесие, что может привести к различным негативным последствиям. Стоит также учитывать, что преференции со стороны государства способны вызвать у участников, которым они предоставлены, иждивенческие настроения. Иными словами, возможно возникновение зависимости от государственной поддержки. Это приводит к тому, что у преференциальной группы участников могут исчезнуть стимулы для развития и оптимизации деятельности [7].

Преференции организациям инвалидов в российской системе закупок

Закон № 44-ФЗ предусматривает преимущества для отдельных категорий участников закупок [11]. К таковым, в частности, относятся:

- 1) учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы (УИС) (ст. 28);
- 2) организации инвалидов (ст. 29);
- 3) субъекты малого предпринимательства (СМП) (ст. 30);
- 4) социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО) (ст. 30).

Российским законодательством предусмотрены два способа предоставления преференций в государственных закупках: корректировка цены предложения участника с помощью ценового коэффициента и выделение квоты участия в государственном заказе. Квотирование применяется в отношении СМП и СО НКО, в то время как предоставление ценовой преференции в размере до 15% от предложенной участником цены контракта, но не выше начальной (максимальной) цены контракта применяется в отношении учреждений и предприятий УИС и организаций инвалидов. Стоит заметить, что предоставление ценовой преференции стало обязанностью, а не правом заказчика лишь со вступлением в силу Закона № 44-ФЗ. Ранее такие преференции оставались на усмотрение заказчика и на практике устанавливались крайне редко, что было обусловлено отсутствием стимулов у заказчика к снижению размера экономии [3]. (*Grishin, Shmurygina, 2015*).

Российские организации инвалидов могут рассчитывать на получение преференций, если одновременно выполняются следующие условия:

- 1) соответствие организации инвалидов параметрам, указанным в п. 2 ст. 29 44-ФЗ;
- 2) закупаемые товары, работы, услуги входят в перечень, утвержденный Постановлением Правительства от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта» (Постановление № 341);
- 3) проводимая закупка не является закупкой у единственного поставщика.

В первую очередь, организации инвалидов должны соответствовать параметрам, указанным в законе. К организациям инвалидов, которым предоставляются преференции при государственных закупках, согласно статье 29 Закона № 44-ФЗ, относятся:

- общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее восьмидесяти процентов;

- организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем пятьдесят процентов, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем двадцать пять процентов.

Такие достаточно подробные характеристики организаций инвалидов установлены для того, чтобы ограничить круг потенциальных получателей преимуществ в закупках. Иначе была бы высока вероятность финансирования сомнительных организаций за счет государственных средств, что не позволило бы государству решать дополнительные задачи в рамках сферы государственных закупок. Чтобы претендовать на получение ценовых преимуществ, организации должны в составе заявки на участие предоставить декларацию (заявление) в произвольной форме о своем соответствии ст. 29 Закона № 44-ФЗ. Информация о предоставлении преимуществ организациям инвалидов должна быть указана заказчиком в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке. Также такая информация содержится в плане-графике заказчика [11].

Порядок предоставления преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта установлен Постановлением № 341 [13]. Преференции в отношении цены контракта распространяются только на товары, работы и услуги, входящие в перечень Постановления № 341. В настоящее время действует третья редакция перечня, введенная постановлением Правительства РФ от 28 июля 2016 № 724 «О внесении изменений в перечень товаров, работ, услуг, при закупке которых предоставляются преимущества организациям инвалидов». В предыдущей редакции в перечень входило 42 наименования товаров по кодам Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД-2). В основном были представлены продукты питания, одежда, мебель, предметы повседневного обихода и так далее. Например, полуфабрикаты, соки, постельное белье, занавеси, комплекты и костюмы, мебель для сидения. В новой редакции перечень был дополнен 15 позициями. Как отмечается, необходимость расширения перечня возникла ввиду того, что общественные организации инвалидов освоили выпуск новых видов товаров и предоставление новых видов услуг. Новыми позициями в перечне стали изделия печатные для слепых, хозяйственные изделия, услуги по устному переводу, услуги санаторно-курортных организаций и спортивных объектов и т.д. По оценкам Правительства РФ, общий годовой объем производства товаров, работ и услуг по новой редакции перечня составит более 4750,67 млн рублей с общей численностью занятых в производстве и оказании услуг работников-инвалидов свыше 7 тысяч человек [19].

Сущность преференции, как уже упоминалось, состоит в том, что организациям инвалидов предоставляются преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15 процентов, но не выше начальной (максимальной) цены

контракта. Иными словами, если организация инвалидов стала победителем в конкурентной процедуре закупок, контракт с ней будет заключен по более высокой цене, расчет которой можно представить в следующей форме:

(Предложение организации инвалидов, признанной победителем)*1,15 = цена контракта, заключаемого с организацией инвалидов.

Однако если цена контракта с учетом преференции, рассчитанная по формуле, превышает НМЦК, то контракт будет заключен по НМЦК. Для получения преимущества победившая в закупке организация инвалидов при заключении контракта предъявляет заказчику требование о предоставлении преимуществ, составленное в произвольной форме.

Важным моментом является то, что предоставление преференций организациям инвалидов возможно лишь в случае их победы в конкурентных процедурах закупок. К таковым относятся конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений. В случае закупки у единственного поставщика преференции организациям инвалидов не предусмотрены [11].

Преимущества организациям инвалидов предоставляются в целях улучшения их положения на рынке труда, обеспечения занятости, содействия созданию новых рабочих мест для данной социально незащищенной категории граждан. Стоит заметить, что занятость инвалидов способствует не только повышению уровня их благосостояния, что связано с получением инвалидами трудового дохода, но и позволяет осуществлять социализацию и социальную адаптацию лиц с ограниченными возможностями. Государственный заказ помогает обеспечить сравнительно устойчивый спрос на продукцию организаций инвалидов, которые в динамично меняющихся условиях рыночной среды в меньшей степени отличаются гибкостью по сравнению с другими организациями. Если государственная поддержка осуществляется целенаправленно и своевременно, у руководства организаций инвалидов появляются стимулы к созданию новых специализированных рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями и расширению производства. В результате происходит интеграция инвалидов в жизнь общества, что является одной из приоритетных задач современного социального государства [4].

Исследование российской практики предоставления ценовых преференций организациям инвалидов в государственных закупках

В первую очередь, был проведен анализ закупочной практики продукции, входящей в перечень Постановления № 341. Позиции, включенные в перечень в июле 2016 года, были исключены из рассмотрения в силу того, что закупочная практика по ним к моменту проведения исследования не сложилась. По рассмотренным 42 позициям была определена доля закупок, контракт по которым был присужден организациям инвалидов, по отношению к закупкам с установленными преференциями для данной категории участников. Проведенный анализ позволил выявить позиции из перечня,

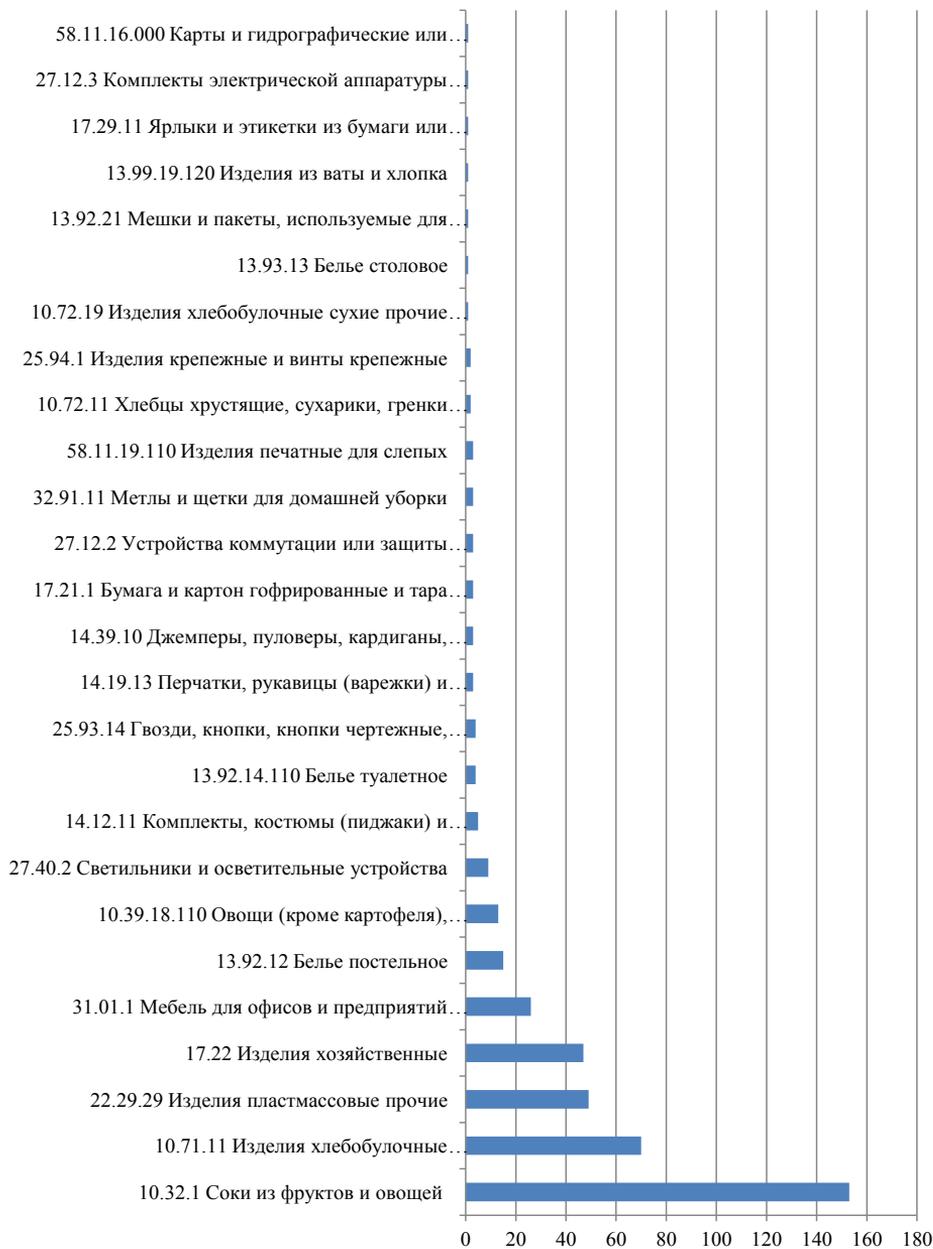


Рисунок 1. Количество закупок у организаций инвалидов по кодам из Перечня Постановления № 341 за 2016 год

Источник: составлено автором по данным ЕИС [14]

которые покупаются у организаций инвалидов в рамках контрактной системы наиболее часто/редко.

На основании данных о числе контрактов с организациями инвалидов за 2016 год, полученных из Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), был построен *рисунок 1*. Можно сделать вывод, что такие контракты в целом заключались редко. Доля контрактов с организациями инвалидов, по отношению к закупкам с установленными для них преференциями, колеблется в пределах от 0 до 2,9% [14]. Таким образом, механизм поддержки организаций инвалидов в виде предоставления им ценовой преференции в закупках реализуется на практике крайне редко.

Отдельно стоит отметить тот факт, что контракты с организациями инвалидов по 16 кодам из перечня в 2016 году не заключались в принципе (*табл. 1*)

Таблица 1

Товары, работы, услуги из Перечня Постановления № 341, в закупках которых организации инвалидов в 2016 году не выигрывали

Код ОКПД2	Название товара, работы, услуги
10.13.14.164	Полуфабрикаты мясные (мясосодержащие) в тесте охлажденные
11.07.11	Воды минеральные и газированные, неподслащенные и неароматизированные
13.92.11	Одеяла и дорожные пледы (кроме электрических одеял)
13.92.15	Занавеси (включая драпировочные) и шторы для интерьеров; занавеси и подзоры для кроватей
13.92.16.110	Изделия мебельно-декоративные, не включенные в другие группировки
13.94.12.110	Сети (кроме рыболовных) и сетки плетеные из бечевки, каната или веревок
13.95.10.112	Материалы нетканые из химических нитей
14.31.10	Колготы, рейтузы, чулки, носки и прочие чулочно-носочные изделия трикотажные или вязаные
15.12.12	Чемоданы, сумки дамские и аналогичные изделия из натуральной кожи, сочетаний кожи, листов пластмассы, текстильных материалов, вулканизированных волокон или картона; наборы дорожные, используемые для личной гигиены, шитья или для чистки одежды или обуви
16.24.1	Тара деревянная
22.29.26	Фурнитура для мебели, транспортных средств и аналогичные пластмассовые изделия; статуэтки и прочие декоративные изделия пластмассовые
27.40.4	Части ламп и осветительного оборудования
29.32.20	Ремни безопасности, подушки безопасности, их части и принадлежности кузовов
32.91.12	Зубные щетки, щетки для волос и прочие туалетные щетки для ухода за внешностью; художественные кисти, кисточки для письма, косметические кисточки
58.11.15.000	Атласы и прочие книги с картами печатные
58.19.19.110	Издания печатные для слепых

Источник: составлено автором по данным ЕИС [14]

Однако, конечно, была вероятность того, что 2016 год стал исключением, и данные позиции все же закупались у организаций инвалидов. Для проверки этого предположения был произведен поиск контрактов за 2015 год. На тот момент действовала редакция Постановления № 341 от 29.04.2014, где товары, работы, услуги, были представлены еще по кодам ОКПД. Результаты по позициям, которые присутствовали также в устаревшей редакции перечня, представлены в *таблице 2*. Можно сделать вывод, что 10 позиций не закупались у организаций инвалидов на протяжении 2015–2016 гг. Следовательно, их нахождение в Перечне было формальностью, не позволившей на практике расширить меры поддержки таким организациям.

Таблица 2

Число контрактов, заключенных с организациями инвалидов, по кодам ОКПД в 2015 году

Код ОКПД	Название	Число контрактов
15.13.12.215	Полуфабрикаты охлажденные в тесте	0
15.98.11	Воды минеральные и газированные неподслащенные и неароматизированные	1
17.40.11.110	Одеяла трикотажные (кроме электрических) и пледы дорожные	0
17.40.15.110	Занавеси (включая портьеры) и шторы из тканей	0
17.40.16.110	Гобелены и ткани мебельно-декоративные рисунчатые ручной работы типа гобеленов	0
17.52.12.213	Сетки-сумки хозяйственные, плетенные из бечевки, шнуров или веревок	0
17.53.10.110	Материалы нетканые из химических нитей с поверхностной плотностью не более 25 г/м ² (кроме ватинов)	0
17.71.10	Колготы, рейтузы, чулки, гольфы, носки и прочие изделия чулочно-носочные	3
19.20.12	Чемоданы, сумки дамские и аналогичные изделия из любого материала	0
20.40.1	Тара деревянная	0
31.50.4	Части ламп, комплектующие изделия к осветительному оборудованию	5
34.30.30	Ремни безопасности, подушки аварийные предохранительные и части и принадлежности кузовов	0
36.62.12	Щетки зубные, щетки для волос и прочие туалетные щетки для ухода за внешностью; кисти художественные, кисточки для письма, кисточки косметические	0

Источник: составлено автором по данным ЕИС [14]

При анализе закупочной практики у организаций инвалидов было выявлено, что по каждому из рассмотренных кодов перечня Постановления № 341 заказчиками про-

водились закупки без установления преференций таким организациям. Для установления причин подобного поведения заказчика было рассмотрено 96 закупок по часто закупаемому коду ОКПД2 – 10.32.1. «Соки из фруктов и овощей» г. Москва и Санкт-Петербург за 2016 год. Данные города были выбраны в силу того, что они являются крупными региональными заказчиками.

В 1 случае преференции организациям инвалидов не были установлены ввиду того, что осуществлялась закупка у единственного поставщика, что было заранее запланировано заказчиком. В 1 случае был неверно указан код ОКПД2 закупки: вместо «Соков из фруктов и овощей» проходила «Поставка продуктов питания (бакалея)». В 1 случае производилась не закупка, а «Предварительный отбор». Интерес представляет тот факт, что в 35 случаях из 96 заказчик, закупая исключительно товары из перечня Постановления № 341, не установил преференцию для организаций инвалидов, что, разумеется, является нарушением п. 3 ст. 29 Закона № 44-ФЗ. Возможно, это связано с низким уровнем профессионализма заказчика, что, разумеется, не освобождает его от ответственности. Согласно ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ за утверждение конкурсной документации, документации об аукционе, документации о проведении запроса предложений, определение содержания извещения о проведении запроса котировок с нарушением требований, предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере трех тысяч рублей [10].

Далее, в 17 случаях заказчик осуществлял одновременную закупку продукции, включенной и не включенной в перечень Постановления № 341. На этот счет какой-либо информации в Законе № 44-ФЗ или Постановлении № 341 не содержится, однако Минэкономразвития России уже давало разъяснение по данному вопросу. В частности, в Письме от 19.08.2014 № Д28и-1616 «О разъяснении положений Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ» сказано, что в случае, если в объект закупки включены товары, как входящие в указанный перечень, так и не входящие в него, заказчик не вправе устанавливать преимущества организациям инвалидов [15]. Вместе с тем Минэкономразвития отмечает, что действия заказчика по объединению в объекте закупки товаров, включенных в упомянутый перечень и не включенных в него, могут быть квалифицированы как нарушающие права организаций инвалидов и приводящие к необоснованному ограничению числа участников закупки. Это противоречит принципу обеспечения конкуренции (ч. 2 ст. 8 Закона № 44-ФЗ). В связи с этим необходимо формировать объекты закупки, выделяя в отдельные лоты или процедуры закупку товаров, которые входят в перечень, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 341. Однако выделение товаров, по которым предоставляются преференции, в отдельную закупку существенно повышает издержки времени на подготовку документации, проведение закупок и составление отчетов. Кроме того, при выделении отдельных небольших лотов повышается вероятность признания закупки несостоявшейся, так как участники процедур более заинтересованы в полу-

чении контрактов на крупные суммы. В результате возрастает риск того, что заказчик не сможет своевременно удовлетворить свои потребности в товарах, работах, услугах, что является основной задачей закупочной деятельности.

Отдельно стоит упомянуть случаи, когда в закупке товаров из перечня Постановления № 341 преимущества для организаций инвалидов установлены не были, зато было указано, что закупка производится среди СМП и СО НКО, всего 26 случаев из 96 рассмотренных. Видимо, заказчики стремились выполнить норму закона о закупках не менее 15% совокупного годового объема закупок у СМП и СО НКО, пренебрегая при этом предоставлением преимуществ организациям инвалидов.

Стоит заметить, что единого перечня товаров, работ и услуг в случае с СМП и СО НКО законом не предусмотрено, то есть объекты закупки остаются на усмотрение заказчика. С другой стороны, есть вероятность, что заказчики не осведомлены о том, можно ли совмещать два таких вида преимуществ в одной процедуре закупок. Минэкономразвития РФ давало разъяснения по этому вопросу в письме от 30.09.2014 № Д28и-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы» [16]. Так в соответствии со ст. 33 Закона № 181-ФЗ оказание поддержки общественным организациям инвалидов также может осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в части социально ориентированных некоммерческих организаций [12]. Если объектом закупки являются товары, работы, услуги из перечня Постановления № 341, то установление преимуществ организациям инвалидов наряду с ограничением в отношении участников закупок, которыми могут быть только СМП и СО НКО, не противоречит Закону № 44-ФЗ. Таким образом, заказчик имеет *право* совмещать преимущества для организаций инвалидов с ограничением для СМП и СО НКО, но все же его *обязанностью* остается предоставление преимуществ организациям инвалидов в случае закупки позиций из Перечня, чего в действительности сделано не было.

Также была выделена группа случаев, в которых закупались одновременно товары из перечня и не из перечня, при этом устанавливалось ограничение участия в виде соответствия статусу СМП или СО НКО – 14 случаев. В одном случае предъявлялось требование к участнику, не являющемуся СМП или СО НКО, о привлечении таковых в качестве субподрядчиков, соисполнителей. К таковым случаям также применимы разъяснения Минэкономразвития от 19.08.2014 № Д28и-1616, то есть заказчику следовало разделять объекты закупки, включенные и не включенные в перечень [15]. Разъяснения относительно возможности совмещения заказчиком преимуществ организациям инвалидов с требованием о соответствии статусу СМП или СО НКО или о привлечении таковых в качестве субподрядчиков, соисполнителей, актуальны в данной группе случаев.

Помимо нарушений, связанных с отсутствием указания преимуществ организациям инвалидов в закупках, были выявлены нарушения заказчиков, касающиеся установления размера предоставляемых ценовых преференций. Как оказалось,

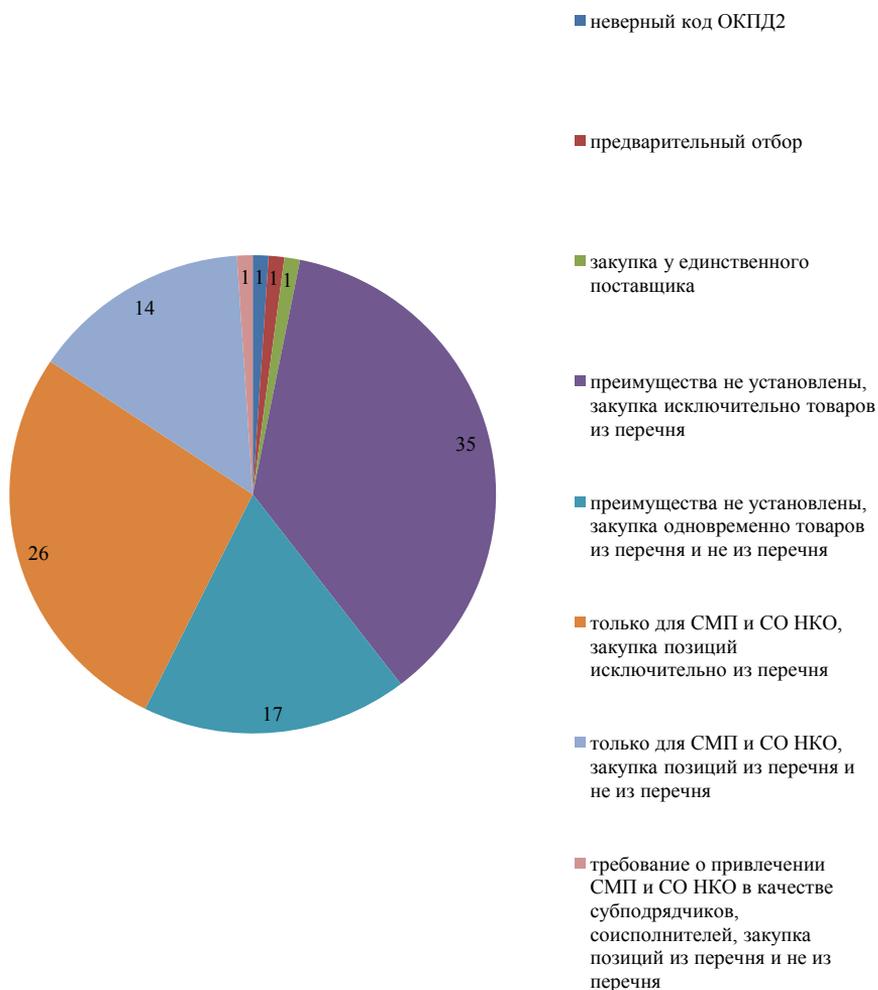


Рисунок 2. Закупки без преференций для организаций инвалидов по коду ОКПД2 10.32.1. «Соки из фруктов и овощей» г. Москва и Санкт-Петербург за 2016 год
 Источник: составлено автором по данным ЕИС [14]

некоторые заказчики заранее устанавливают конкретный размер преимущества для организаций инвалидов, причем меньший 15%. Так, например, в ЕИС нередко встречаются закупки, где преимущество таким организациям установлено на уровне 10% (Закупки № 0387200029516000157, №0837100000217000035, № 0351300138317000012 и др.), на уровне 5% (Закупки № 0351200010917000042, № 0301200005217000002,

№ 0162300052616000085 и др.) и так далее [14]. Конечно, подобное толкование нормы закона является некорректным. Если следовать такой логике, заказчик имеет полное право установить ничтожно малый размер преимущества, допустим, 0,01% и тем самым выполнить требования законодательства. Такие случаи действительно были – например, закупка № 0348200077716000040. Однако при этом едва ли можно говорить о какой-либо поддержке организаций инвалидов [5] (*Deryabina, 2016*).

Стоит отдельно упомянуть о том, что в ходе анализа данных по контрактам, заключенным с организациями инвалидов, были выявлены случаи, когда итоговая цена контракта была равна предложению такого участника. Причем процедуры закупок являлись конкурентными, было подано две и более заявки, признанных соответствующими, преимущества организациям инвалидов были установлены. Например, среди таковых закупки № 0859300019616001168, № 0318300537416000382, № 0142200001316008683 и другие. Вероятно, организации инвалидов, признанные победителями таких закупок, при заключении контрактов не предъявили заказчику требование о предоставлении преимуществ. Получается, такие организации упустили возможность получения дополнительных экономических выгод, что не является рациональным.

Ввиду наличия многочисленных недочетов и нарушений со стороны заказчиков организации инвалидов недополучают поддержку, предусмотренную Законом № 44-ФЗ. В рассмотренном примере сумма недополученных организациями инвалидов преференций в денежном выражении, по приблизительным оценкам автора, составляет до 1 млн рублей. Можно предположить, что в целом организации инвалидов за год недополучают от 20 до 100 млн рублей.

Заключение

В ходе исследования было выявлено, что заказчики постоянно допускают различные нарушения закупочного законодательства в части предоставления преимуществ организациям инвалидов, закрепленных в ст. 29 Закона № 44-ФЗ. В результате меры поддержки, предусмотренные законом, реализуются на практике не в полном объеме либо не реализуются вовсе. Для повышения эффективности реализации механизма преференциальной поддержки предлагается осуществить комплекс мероприятий, направленных на устранение нарушений. В первую очередь, необходимо добиться, чтобы конкурентные закупки позиций из перечня Постановления № 341 всегда осуществлялись с установлением преференций для организаций инвалидов, как это предусмотрено законом. Для этого предлагается ввести запрет на размещение в ЕИС информации о закупках по кодам из перечня без установления соответствующих преференций. Например, на этапе ввода заказчиком данных по закупке появлялось бы уведомление о необходимости установить преференции для организаций инвалидов, иначе информация о закупке не будет размещена на портале. Кроме того, целесообразно сделать в ЕИС отдельный раздел, посвященный проблемным вопросам предоставления преимуществ отдельным категориям участников, чтобы упростить для

заказчиков поиск ответов на вопросы, связанные с возможностью совмещения различных преимуществ в одной закупке, закупки позиций из перечня и не из перечня и так далее. Что касается произвольного установления заказчиками преимуществ, то необходимо добиться единообразия толкования заказчиками нормы о размере предоставляемых преимуществ. Предлагается разместить в ЕИС подробные разъяснения с примерами правильного расчета размера преимуществ по итогам закупки. Контролирующему органу в сфере закупок следует обратить внимание на случаи некорректного указания размера преимуществ и направлять заказчикам предписания об устранении нарушений. Помимо этого необходимо повышать уровень профессионализма заказчиков, в частности по данному вопросу, посредством проведения обучающих курсов по закупкам с разбором реальных кейсов из закупочной практики. Кроме того, целесообразно организовать информационную поддержку также и организаций инвалидов – участников закупок, ввиду того, что подобные организации не всегда осведомлены о порядке получения полагающихся им ценовых преференций.

Отдельно стоит упомянуть о возможных мерах по усовершенствованию закупочного законодательства, касающегося предоставления преференций организациям инвалидов. Как было выявлено, десять позиций из действующего перечня Постановления № 341 не закупались у организаций инвалидов на протяжении 2015–2016 годов. Значит, нахождение большого числа позиций в перечне не означает расширения мер поддержки организаций инвалидов в сфере государственных закупок. В связи с этим предлагается отредактировать перечень, исключив из него позиции, закупочная практика у организаций инвалидов по которым за достаточно долгий период времени не сложилась (10 таких позиций представлены в таблице 2). При этом рекомендуется включить в перечень объекты закупок, по которым наиболее часто контракты с организациями инвалидов заключались на общих основаниях. Для того чтобы предложить такие позиции, требуется проведение дальнейшего анализа всех контрактов, заключенных с организациями инвалидов за период действия перечня, на предмет закупаемых товаров, работ, услуг. Помимо внесенных изменений в перечень предлагается разрешить заказчикам закупать в одной процедуре закупки позиции из перечня и не из перечня без преференций, если доля позиций из перечня сравнительно небольшая. Например, если доля позиций из перечня в ценовом выражении составляет менее 15% от НМЦК, то можно позволить заказчику осуществить такую закупку без установления преимуществ организациям инвалидов. Необходимость принятия такой меры обусловлена тем, что вынесение позиций из перечня в отдельную процедуру закупки приводит к увеличению временных издержек заказчика, а также к бюрократизации закупочного процесса. Кроме того, повышается риск признания закупки несостоявшейся в силу того, что контракты на сравнительно небольшие суммы могут оказаться не столь привлекательными для потенциальных участников. В конечном счете, у заказчиков не получается своевременно удовлетворить потребности в товарах, работах или услугах, что выступает основной целью закупки.

Реализация мер, касающихся устранения недочетов при осуществлении преференциальной поддержки на практике, не должна быть сопряжена со значительной дополнительной нагрузкой на бюджет. Основные расходы связаны с доработкой функционала ЕИС, оплатой работы аналитиков и консультантов.

ИСТОЧНИКИ:

1. Аверкиева Е.С. Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора в России // *Journal of Economic Regulation*, 2016. – № 1. – doi: 10.17835/2078-5429.2016.7.1.120-134.
2. Гаджиева В.Т. Государственные заказы как инструмент государственного финансового регулирования экономики // *Бизнес. Образование. Право: Вестник Волгоградского института бизнеса*, 2011. – № 1.
3. Гришин А.А., Шмурыгина О.В. Федеральная контрактная система: осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд // *Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека*, 2015. – № 4.
4. Демьянова А.В. Социальная политика в сфере защиты прав инвалидов в России. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 50 с.
5. Дерябина Е.О. Установление заказчиками в извещении о закупке и документации о закупке преимуществ, предусмотренных статьями 28–29 Закона о контрактной системе: проблемы и предложения по устранению правовых коллизий // *Актуальные теоретические и практические проблемы применения законодательства о контрактной системе и законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Материалы научно-практического семинара, посвященного 25-летию образования российских антимонопольных органов*. Челябинск, 2016.
6. Новокшонова Н.А. Новое в законодательстве о закупках // *Управление в современных системах*, 2014. – № 3.1111.
7. Попова О.А. Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*, 2014. – № 6.
8. Потаев В.С., Манжуева Э.Д. Предоставление преференций при размещении государственного заказа как метод стимулирования местных сельхозпроизводителей // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2014. – № 1.
9. Сироткина Н.Г. Механизмы реализации политики преференциальной поддержки и национального режима в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // *Вестник Российской таможенной академии*, 2015. – № 4.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.
11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44 – ФЗ «О контрактной системе в сфере за-

- купок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.
12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824.
 13. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта». Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70641008>.
 14. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.
 15. Письмо Минэкономразвития РФ от 19.08.2014 № Д28и-1616 «О разъяснении положений Закона № 44-ФЗ». Система Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70627672>.
 16. Письмо Минэкономразвития РФ от 30.09.2014 № Д28и-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы» // Навигатор контрактной системы. Zakupki-inform. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-inform.ru/44-fz/pisma-i-raz-yasneniya-ro-44-fz/pismo-mer-ot-30-09-2014-d28i-1889.html>.
 17. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций. Вujet. [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/196874.php>.
 18. Государственное участие в российской экономике: госкомпании, закупки, приватизация. Бюллетень о развитии конкуренции. [Электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/8449.pdf>.
 19. Документы. Правительство РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/24051>.
 20. Словарь Академик. [Электронный ресурс]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/17018.

REFERENCES:

- Averkiewa E.S. (2016). Otsenka roli gosudarstvennyh zakupok v modernizatsii obschestvennogo sektora v Rossii [Assessing the Public Procurement Role in Public Sector Modernization in Russia]. *Journal of economic regulation*. 7 (1). (in Russian). doi: 10.17835/2078-5429.2016.7.1.120-134.
- Demyanova A.V. (2015). Sotsialnaya politika v sfere zaschity prav invalidov v Rossii [Social Policy in the Sphere of Protection of the Rights of Persons with Disabilities in Russia] M.: Izd. dom Vyshey shkoly ekonomiki. (in Russian).

- Deryabina E.O. (2016). Ustanovlenie zakazchikami v izveschenii o zakupke i dokumentatsii o zakupke preimuschestv, predusmotrennykh statiami 28-29 Zakona o kontraktной sisteme: problemy i predlozheniya po ustraneniyu pravovykh kolliziy [Establishment by the customers in the procurement notice and the documentation on the procurement of the benefits provided for in articles 28-29 of the Law on the contract system: problems and proposals for the elimination of legal conflicts] Current theoretical and practical problems of the application of legislation on the contract system and legislation on the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities. (in Russian).
- Gadzhieva V.T. (2011). Gosudarstvennyye zakazy kak instrument gosudarstvennogo finansovogo regulirovaniya ekonomiki [State orders as an tool for state financial regulation of the economy]. Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. (1). 14. (in Russian).
- Grishin A.A., Shmurygina O.V. (2015). Federalnaya kontraktная sistema: osuschestvlenie zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd [Federal contract system: procurement for state and municipal needs]. Problemy obespecheniya, realizatsii, zaschity konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka. (4). (in Russian).
- Novokshonova N.A. (2014). Novoe v zakonodatelstve o zakupkakh [New in procurement legislation].Upravlenie v sovremennykh sistemakh. (3.1111). (in Russian).
- Popova O.A. (2014). Gosudarstvennyye zakupki kak effektivnyy instrument regulirovaniya razvitiya ekonomiki regiona [Public procurement as an effective tool for regulation of development of the region's economy].Bulletin of the Saint Petersburg State University of Economics. (6). (in Russian).
- Potaev V.S., Manzhueva E.D. (2014). Predostavlenie preferentsiy pri razmeschenii gosudarstvennogo zakaza kak metod stimulirovaniya mestnykh selkhozproizvoditeley [Providing preferences for the placement of state orders as a method of stimulating local agricultural producers]. Bulletin of Transbaikals State University. (1). (in Russian).
- Sirotkina N.G. (2015). Mekhanizmy realizatsii politiki preferentsialnoy podderzhki i natsionalnogo rezhima v sfere zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd [Mechanisms for implementing preferential policy and national treatment in the field of procurement for state and municipal needs]. Head of Russian Customs Academy. (4). (in Russian).

