

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПОДДЕРЖКИ ОРГАНИЗАЦИЙ ИНВАЛИДОВ В РАМКАХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кашулин Сергей Николаевич
Аспирант,
Хакасский государственный
университет им. Н.Ф. Катанова

CONSTITUTIONAL-LEGAL BASIS
OF SUPPORT OF ORGANIZATIONS
OF PERSONS WITH DISABILITIES
IN THE FRAMEWORK CONTRACT SYSTEM
IN THE PROCUREMENT OF THE RUSSIAN
FEDERATION

S. Kashulin

Annotation

The author of the article analyzed constitutional-legal basis for granting privileges to organisations of disabled persons in the sphere of purchases of the Russian Federation. As the object of study selected provisions of the Constitution of the Russian Federation and norms of the Russian legislation, regulating public relations in the field of procurement and social support of persons with disabilities. The author came to the conclusion that the analyzed legislation in the area of procurement do not contradict the constitutional principles of equality and the prohibition of restriction of competition. Identified some problems of the balance of the legislation regulating relations in providing benefits in the area of procurement for certain categories of persons.

Keywords: constitutional principles, incentives in procurement, support for people with disabilities.

Аннотация

Автор статьи провел анализ конституционно-правовых основания предоставления льгот организациям инвалидов в сфере закупок Российской Федерации. В качестве объекта исследования выбраны положения Конституции Российской Федерации, а также нормы российского законодательства, регулирующие общественные отношения в сфере закупок и социальной поддержки инвалидов. Автор пришел к выводу, что анализируемые нормы законодательства в сфере закупок не противоречат конституционным принципам равноправия и запрета на ограничение конкуренции. Выявлены отдельные проблемы сбалансированности норм законодательства, регулирующих отношения по предоставлению льгот в сфере закупок для отдельных категорий лиц.

Ключевые слова:

Конституционные принципы, льготы в сфере закупок, меры поддержки инвалидов.

Деятельность различных государственных и муниципальных учреждений, направленная на выполнение возложенных на них функций, во многом реализуется посредством существующей системы государственных и муниципальных закупок, при осуществлении которых за счет бюджетных средств приобретаются различные товары, работы, услуги, которые направлены только на удовлетворение публичных интересов. Именно в этом проявляется особая, публично-значимая природа государственных и муниципальных закупок, которая, тем не менее, выражена в сугубо частно-правовой договорной форме, то есть, эти закупки осуществляются в виде контрактов, которые по своей сути есть ни что иное как договорная форма отношений хозяйствующих субъектов.

Основным нормативным актом, регулирующим отношения в сфере закупок, в настоящее время является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контракт-

ной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон № 44-ФЗ). Данный Закон выделяет целую группу потенциальных "публично-значимых контрагентов" государственных и муниципальных учреждений и организаций, размещающих заявку на закупку необходимых им товаров, работ или услуг. Эта группа представлена субъектами малого и среднего предпринимательства (МСП), социально-ориентированными некоммерческими организациями (СОНКО), учреждениями уголовно-исполнительной системы (УИС) и организации инвалидов (ОИ). Представители данной группы пользуются определенными льготами, или преференциями, в сфере контрактной деятельности при осуществлении закупок.

Обязанность государственных и муниципальных заказчиков предоставлять отдельные льготы и иные, по сравнению с обычными участниками контрактной систе-

мы, преимущества организациям инвалидов предусмотрена в ст. 29 Закона № 44-ФЗ [2]. Надо отметить, что если ранее действовавший Закон № 94-ФЗ, регулирующий ту же сферу общественных отношений, говорил о праве заказчика устанавливать те или иные льготы, предусмотренные Законом для организаций инвалидов, то с принятием Закона № 44-ФЗ это право стало обязанностью, то есть, законодательно предусмотренные льготы и преференции не обуславливаются волеизъявлением государственных и муниципальных структур.

Можно представить возможную критику ст.29 Закона № 44-ФЗ, усмотрев в ее положениях антиконкурентные аспекты, предоставление необоснованных преимуществ для одних участников экономической деятельности – организаций инвалидов, по сравнению с прочими участниками такой деятельности. *Можно даже предположить обоснование для такой критики:*

◆ *Во-первых*, можно говорить, что п.2 ст.7 Конституции Российской Федерации гарантирует для инвалидов только повышенные меры социальной защиты, к которым традиционно относятся пенсии, пособия, льготы при трудоустройстве и т.п. [3], но о льготах и преференциях для инвалидов как участников экономической деятельности в данной конституционной норме речи не идет. То есть, здесь можно усмотреть формальные признаки противоречия положений ст.29 Закона № 44-ФЗ положениям Конституции, устанавливающим равноправие всех граждан (п.2 ст.19) и поддержку конкуренции (п.1 ст.8).

◆ *Во-вторых*, можно говорить о том, что из дословного толкования указанной конституционной нормы можно говорить о том, что льготы гарантируются непосредственно инвалидам, как лицам нуждающимся в мерах дополнительной социальной поддержки, но не организациям инвалидов, которые являются общественными объединениями, и в силу положений статьи 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее – Закон № 181-ФЗ), могут рассчитывать на материальную, техническую и финансовую помощь со стороны государства. При этом, ст.33 Закона № 181-ФЗ совершенно не упоминает такого вида поддержки как предоставление льгот и преференций для организаций инвалидов как участников экономической деятельности.

Несложно догадаться, что эти доводы представляют нам несостоятельными, что можно подтвердить следующими обстоятельствами. Первый довод, о том, что льготы и преференции, предоставляемые организациям инвалидов в сфере закупок, не являются собственно мерами социальной защиты, гарантированными п.2 ст.7 Конституции Российской Федерации, требует дополнительного толкования самого понятия "социальная защита инвалидов", которое раскрывается в ст.2 Закона № 181-ФЗ. С одной стороны, законодательное определение данного понятия позволяет утверждать, что система

мер социальной поддержки инвалидов имеет своей целью создание "равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества", но не создание особых преимуществ или преференций для данной категории лиц. С другой стороны, создание условий для равного участия в жизни общества для лиц, которые имеют физические ограничения для такого участия, без предоставления каких либо специальных льгот и преференций на практике просто не реализуемо. Особенно это касается всех видов экономической деятельности, где требуется активное взаимодействие всех участников, где деятельность ведется "на свой страх и риск", и последствия такого риска для лиц с ограниченными возможностями могут оказаться гораздо существеннее, чем для других участников. Поэтому, предоставление льгот и преференций для инвалидов и их организаций, принимающих участие в экономической деятельности, представляется вполне обоснованным и целесообразным, поскольку такие льготы и преференции помогают инвалидам гораздо интенсивнее адаптироваться к жизни в условиях современного общества.

Здесь нужно отметить и такой аспект понятия "социальная защита инвалидов", как неправильность его восприятия сугубо в патерналистском ключе, так как патерналистская модель социальной помощи, предполагающая лечение, материальную помощь, трудотерапию, создание специальных служб и т.д., помогает человеку не жить, а только лишь выживать. Такая модель ослабляет социальную позицию этой категории граждан за счет снижения их социальной значимости, а искусственная обособленность от других людей приводит к признанию их неравенства, неконкурентоспособности по сравнению с другими членами общества [1, С.39].

В настоящее время более актуальной представляется более активная модель социальной помощи, модель инклюзивная, вовлекающая инвалидов в активное участие во всех сферах деятельности, в том числе и в экономической. Об этом недавно, 05 декабря 2017 года, говорил и Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с инвалидами и представителями организаций инвалидов в Российской государственной специализированной академии искусств [4].

Данный тезис находит свое подтверждение и в решении Конституционного Суда Российской Федерации, который "в своих определениях от 15 июля 2008 г. № 399-О-О, от 28 мая 2009 г. № 762-О-О, от 22 марта 2012 г. № 580-О-О неоднократно указывал, что Конституция Российской Федерации, закрепляя в соответствии с целями социального государства основные гарантии социальной защиты (часть 2 статьи 7), не устанавливает конкретных мер социальной защиты, их объема (размеров), а также условий предоставления. Выбор организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, относится к компетенции законодателя" (Решение Верховного Суда РФ от 16.04.2015 № АКПИ15-58 // Документ опубли-

кован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.). То есть, законодательное установление мер социальной защиты инвалидов и их организаций в виде льгот и преференций в сфере закупок ни в коей мере не противоречат положениям Конституции России.

Второй аспект исследуемой проблемы заключается в том, что льготы и преференции в сфере закупок предоставляются не собственно инвалидам, как лицам нуждающимся в мерах социальной поддержки, а организациям инвалидов, как общественным объединениям. Здесь, как представляется, необходимо учитывать то обстоятельство, что в соответствии со ст.33 Закона № 181-ФЗ, существуют строгие правила о количественном составе таких общественных объединение, преимущественно состоящих из лиц, признанных инвалидами в установленном порядке, и что целью деятельности таких организаций является именно оказание помощи инвалидам в полноценном участии в жизни общества, о чем было сказано несколько ранее при анализе понятия "социальная защита инвалидов". Поэтому, в этом плане организации инвалидов представляют собой ни что иное, как социально-ориентированные некоммерческие организации, которым согласно п.п.3 п.3 ст.31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее – Закон № 7-ФЗ), государство предоставляет право участвовать в закупках на льготных основаниях. Так, помимо организаций инвалидов, ст.30 Закона № 44-ФЗ регламентирует участие иных СОНКО в закупках.

Но здесь, на наш взгляд, законодатель допустил некоторое ущемление прав организаций инвалидов при участии в закупках, по сравнению с другими СОНКО. Так, организации инвалидов, являющиеся такими же социально-ориентированными некоммерческими организациями, как это следует из смысла ст.31.1 Закона № 7-ФЗ, исходя из дословного толкования ст.29 Закона № 44-ФЗ, не имеют такой преференции, как право на участие в определенном минимальном объеме от годовой суммы закупок, как это предоставлено для прочих СОНКО в п.1

ст.30 Закона № 44-ФЗ. При этом, если должностное лицо государственной или муниципальной организации, определяющее объем закупок, не выполнит требование данной нормы Закона № 44-ФЗ, то оно может быть привлечено к административной ответственности по п.11 ст.7.30 КоАП РФ, и подвергнуто штрафу в размере до 50.000 рублей. За нарушение прав организаций инвалидов максимальный размер штрафа составляет лишь 3.000 рублей (п.4.2 ст.7.30 КоАП РФ), как и для других категорий участников закупок, то есть, совершенно без учета их особого "льготного" статуса. Здесь, как представляется, имеется определенный дисбаланс в правовой защите инвалидов по сравнению с другими СОНКО.

Таким образом, в качестве выводов можно отметить следующее:

1. Предоставление льгот и преференций организациям инвалидов в сфере закупок не противоречит требованиям Конституции Российской Федерации о недопустимости антиконкурентных актов и решений и равноправия всех граждан Российской Федерации;

2. Предоставление льгот и преференций в сфере закупок не непосредственно инвалидам, а организациям инвалидов также не противоречит конституционным принципам равноправия и поддержки конкуренции, так как организации инвалидов законодательно наделены правом оказывать инвалидам социальную помощь, в том числе и путем инклюзивного включения этих организаций в экономическую деятельность, где им, как и иным социально-ориентированным некоммерческим организациям, гарантировано предоставление льгот и преференций в сфере закупок;

3. Нами отмечен определенный дисбаланс в предоставлении льгот и преференция для организаций инвалидов и других СОНКО, в части предоставления последним права на обязательное участие в общем объеме закупок, тогда как для организаций инвалидов такого права законодатель не предоставил.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева О.А. Право инвалидов на социальное обеспечение в контексте общечеловеческих ценностей и социального государства // Социальное и пенсионное право. 2015. № 4. С. 38 – 42.
2. Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный) / Н.А. Агешкина, Ю.Н. Вахрушева, А.П. Великанов и др.; под ред. Р.Ю. Закирова // СПС КонсультантПлюс. 2015.
3. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. 688 с.
4. Президент посетил Российскую государственную специализированную академию искусств [Электронный ресурс] // <http://kremlin.ru/events/president/news/page/6>