DOI 10.51522/2307-0382-2021-229-6-72-78

УДК 658.72

А. М. ЧЕРНЯЕВ

старший преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин
ВЮИ ФСИН России, майор внутренней службы

Владимир

ALEXEY M. CHERNYAEV

Senior Lecturer of the Department of Humanitarian and Socio-Economic Disciplines,
VLI of the FPS of Russia, Major of the Internal Service

Vladimir

Участие исправительных учреждений в закупках, проводимых конкурентными способами, как инструмент поиска заказов для привлечения осужденных к труду

**Participation of correctional institutions in competitive procurement
as a tool for finding orders for attracting convicts to work**

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы применения норм действующего законодательства Российской Федерации о закупках в сфере участия исправительных учреждений в конкурентных способах определения поставщика. Предметом статьи выступили положения отечественного законодательства, научная литература, касающаяся вопросов исследования, а также данные статистики. Цель настоящего исследования – обозначить проблемные аспекты деятельности пенитенциарных учреждений, обуславливающие степень возможности и эффективности участия в закупках, а также обосновать неоднозначный характер предоставляемых преимуществ. Методологическую основу исследования составили анализ, индукция, системно-структурный, формально-логический и статистический методы. В результате проведенной работы изучен порядок участия исправи-

Abstract. The article analyzes the application of the current norms of the Russian Federation's legislation on procurement in the sphere of participation of correctional institutions in competitive methods of determining the supplier. The article focuses on the provisions of domestic legislation, scientific literature related to research issues, as well as statistical data. The purpose of this study is to identify the problematic aspects of the penitentiary institutions' activities that determine the level of possibility and effectiveness of participation in procurement, as well as to justify the ambiguous nature of the benefits provided. The methodological basis of the research was formed by the analysis, induction, system-structural, formal-logical and statistical methods. As a result of the work carried out, the procedure for the participation of correctional institutions in competitive methods of determining suppliers was studied, the effectiveness

тельных учреждений в конкурентных способах определения поставщиков, проанализирована эффективность данного вида деятельности. Установлено, что потенциал механизма поиска заказов путем участия в конкурентных процедурах на практике реализуется не в полной мере. Сделанные выводы и предложенные решения могут стать основой для внесения изменений и дополнений в нормы действующего законодательства с целью более широкого участия исправительных учреждений как поставщиков продукции в закупках, проводимых конкурентными способами.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, труд осужденных, заказ, закупки, конкурентные способы определения поставщика.

of this type of activity was analyzed. It has been established that the potential of the mechanism of searching for orders through participation in competitive procedures is not fully implemented in practice. The conclusions drawn and the proposed solutions can become the basis for making changes and additions to the norms of the current legislation with the aim of broader participation of correctional institutions as suppliers of products in procurement conducted by competitive methods.

Key words: penitentiary system, labor of convicts, ordering, procurement, competitive methods of determining a supplier.

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (экономические науки)
Economics and management of the national economy (economic sciences)

Труд является важнейшим средством ресоциализации граждан, совершивших преступления. «Каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест» [1].

Труд граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, организован в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы (далее – ФГУП УИС), а также на работах по хозяйственному обслуживанию учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов. Действующим законодательством установлена возможность осуществления тру-

довой деятельности осужденных во взаимодействии подразделений ФСИН России с коммерческими организациями любых организационно-правовых форм в производственных цехах и на участках, находящихся непосредственно на территориях учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее также – уголовно-исполнительная система, УИС) или за их пределами [2].

При этом если организация труда осужденных на объектах ФГУП УИС и сторонних организаций – это предоставление рабочей силы как на территориях исправительного учреждения, так и вне их, то труд в центрах трудовой адаптации осужденных связан с постоянной работой сотрудников производственных служб исправительных учреждений по поиску заказов для загрузки собственных производственных мощностей.

В статье 18 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-I «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» содержится следующая характеристика про-

изводственной функции УИС: «Деятельность центров трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских представляет собой инициативную самостоятельную производственную деятельность (собственную производственную деятельность) учреждений, исполняющих наказания, осуществляемую на свой риск и под установленную настоящим Законом ответственность в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду» [2].

Положения данной нормы закона подчеркивают самостоятельность исправительных учреждений в выборе средств и методов ведения производственной деятельности при условии строгого соответствия требованиям действующего законодательства.

В настоящее время немногим более половины осужденных, подлежащих обязательному привлечению к труду, имеют возможность трудиться и погашать из полученной заработной платы вред, причиненный потерпевшим в результате совершения преступлений. Невозможно игнорировать требования законодательства об оплате труда, в связи с чем увеличение количества работающих осужденных неизбежно повлечет рост фонда оплаты труда, формирующегося за счет средств, полученных от реализации произведенной продукции. Таким образом, постоянное повышение объема продаж выпущенных товаров позволит привлечь к труду большее количество осужденных, обеспечив при этом как минимум сохранение уровня получаемой ими заработной платы.

В этих условиях вопрос поиска заказов для загрузки имеющихся свободных производственных мощностей и дополнитель-

ного обеспечения осужденных работой приобретает особую актуальность.

Возлагая на исправительные учреждения полную ответственность за эффективность работы по привлечению осужденных к труду, законодательство Российской Федерации с учетом социальной и экономической значимости данного вида деятельности предоставляет уголовно-исполнительной системе ряд преимуществ в конкурентной борьбе за заказчика. Вопросы их практической реализации, а также возникающие при этом трудности будут рассмотрены ниже.

Законодатель в положениях Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) обозначил необходимость стимулирования государственных и муниципальных заказчиков к приобретению товаров, изготовленных в исправительных учреждениях с использованием труда осужденных [3]. Во-первых, в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ учреждениям и (или) предприятиям уголовно-исполнительной системы предоставлено уникальное право закупки таких товаров, если они включены в перечень товаров (работ, услуг), утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» (далее – постановление № 1292) [4]. Во-вторых, положениями части 2 статьи 28 Федерального закона № 44-ФЗ установлена обязанность

заказчика при определении поставщиков конкурентными способами предоставлять учреждениям уголовно-исполнительной системы преференции в части предлагаемой ими цены контракта в объеме до 15 % в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги» (далее – постановление № 649) [5].

Нормы Федерального закона № 44-ФЗ, предусматривающие ряд преимуществ, предоставляемых учреждениям уголовно-исполнительной системы при участии в закупках, имеют как однозначно положительный, так и спорный эффект.

К числу первых норм можно отнести освобождение от уплаты обеспечения заявки на участие, исполнения контракта и гарантийных обязательств в соответствии с частью 6 статьи 44 и пунктом 1 части 8 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ.

К числу вторых относится предоставление преимуществ учреждениям уголовно-исполнительной системы в отношении предложенной ими цены контракта. Несмотря на юридическое закрепление такого механизма, практическое его применение вызывает критику исследователей.

В частности, В. И. Антонов указывает, что норма о предоставлении преимуществ учреждениям УИС не применяется в случаях, когда заказчик в составе одного лота объединяет товары как входящие в перечень товаров, утвержденный постановлением № 649, так и не включенные в данный перечень [6].

А. Н. Иванова и К. В. Шевченко отмечают, что заказчики не устанавливают в документации об осуществлении закупки преимущества учреждениям и предприя-

тиям УИС в отношении предлагаемой ими цены контракта, если в спецификацию к проекту контракта входят одновременно и товары, в отношении которых постановлением № 649 предусмотрено предоставление преференций, и товары, находящиеся за рамками указанного перечня [7].

Отдельное внимание в исследовании В. И. Антонова уделяется непосредственно содержательному наполнению перечня, утвержденного постановлением № 649. В частности, указывается, что перечень товаров, при закупке которых заказчики обязаны предоставлять преимущества учреждениям УИС, содержит незначительное количество позиций. В качестве решения данного вопроса предлагается расширение перечня либо замена его позиций на те, деятельность по которым в настоящее время действительно ведется учреждениями УИС [8].

Отметим, что сравнительный анализ перечней товаров, работ и услуг, утвержденных постановлением № 649 и постановлением № 1292, показывает отсутствие позиций, повторяющихся в обоих документах. Таким образом, законодатель отделил категории товаров, которые могут быть закуплены у учреждений УИС как у единственного поставщика, от товаров, закупка которых проводится конкурентным способом с обязательным предоставлением преимуществ в отношении цены контракта, предложенной исправительным учреждением. При этом в перечень, утвержденный постановлением № 1292, входит значительная часть номенклатуры товаров, производимых учреждениями и предприятиями УИС. В этих условиях расширение перечня, утвержденного постановлением № 649, представляется эффективным, только если будет осуществляться не за счет позиций, включенных в перечень, утвержденный постановлением 1292,

и, таким образом, не повлечет сужения права заказчика на заключение контракта с учреждением УИС как с единственным поставщиком.

Отдельной проблемой в теме участия исправительных учреждений с целью поиска заказов в закупках, проводимых конкурентными способами, является обязанность заказчика в отдельных случаях ограничивать круг участников закупки. В соответствии с положениями статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ государственные и муниципальные заказчики обязаны проводить не менее 15 % от совокупного годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (СМПиСОНО). С целью реализации данной обязанности заказчики устанавливают соответствующие ограничения на допуск к участию в закупках. Учреждения уголовно-исполнительной системы, не имеющие статуса СМПиСОНО, не обладают возможностью принять участие в такой закупке.

При этом законодатель устанавливает только минимальный объем закупок у СМПиСОНО, что дает государственным муниципальным заказчикам возможность фактически закупать у данной категории организаций значительно больший объем товаров, работ и услуг, вплоть до 100 % от совокупного годового объема закупок.

Таким образом, рассматриваемая норма закона создает предпосылки для необоснованного ограничения объема закупок, в которых исправительные учреждения могут принять участие.

Необходимо рассмотреть несколько вариантов возможных решений данного вопроса. Во-первых, с учетом выполнения важнейшей социальной миссии по перевоспитанию и исправлению лиц, допустивших противоправное поведение,

и, таким образом, по предотвращению совершения ими новых преступлений представляется справедливым включение исправительных учреждений в перечень категорий организаций, у которых государственные и муниципальные заказчики обязаны закупать продукцию в пределах установленного законом объема. Это позволит учреждениям пенитенциарной системы принимать участие в закупках, проводимых конкурентными способами, вне зависимости от решения заказчиков об установлении ограничений на допуск к участию. Исследователями предлагается также отдельно определить минимальный объем закупок, осуществляемых у учреждений уголовно-исполнительной системы, в виде доли от совокупного годового объема закупок заказчика. По мнению автора, соответствующая норма закона, с одной стороны, сохранила бы действующие меры поддержки субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, а с другой – обеспечила бы дополнительное стимулирование государственных и муниципальных заказчиков на размещение заказов в исправительных учреждениях.

Наконец, очевидно, что при проведении закупки заказчик будет преследовать интерес скорейшего получения требуемого товара. Анализ информации о государственных и муниципальных закупках, размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок за период с 01.01.2020 по 01.10.2020, показал, что срок поставки товаров, производство которых наиболее широко осуществляется пенитенциарными учреждениями (это несложные изделия и конструкции из металла, корпусная мебель, постельное белье и принадлежности и так далее), редко превышает 20 дней с момента заключения контракта, часто составляет от пяти до 20 дней,

в отдельных случаях заказчики устанавливают требование о поставке товара в течение двух – пяти дней.

Исправительные учреждения имеют статус казенных и, соответственно, обязаны в закупочной деятельности руководствоваться требованиями Федерального закона № 44-ФЗ. Необходимость проводить процедуру закупки в полном соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ лишает учреждения пенитенциарной системы мобильности и гибкости при выборе поставщиков сырья и материалов для выполнения заказов, что имеет решающее значение в условиях устанавливаемых заказчиками требований о сроках поставки готовой продукции.

Производство продукции в исправительных учреждениях обладает своей спецификой. В частности, выпуск готовой продукции осуществляется уже в рамках заключенного контракта или договора. Риск заморозки бюджетных средств, связанный с изготовлением продукции без документально подтвержденной перспективы ее реализации, исключает формат производства «на склад».

В связи с этим в срок поставки готовой продукции входит как время на поиск, закупку и отгрузку сырья и материалов, так и затраты времени на осуществление технологических операций по непосредственному изготовлению и доставке готовой продукции до заказчика.

Равенство возможностей с негосударственными производителями в поле конкуренции за получение заказа может быть обеспечено за счет введения преимуще-

ства, аналогичного действующему в отношении предложенной исправительными учреждениями цены контракта, но уже связанного со сроком поставки. Законодательное закрепление обязанности заказчика установить для победившего в закупке исправительного учреждения срок поставки продукции, превышающий, к примеру, на 10 дней срок поставки, указанный в извещении о закупке, позволит компенсировать наложенные законодательством ограничения на проведение пенитенциарными учреждениями закупок.

Итак, в настоящее время участие исправительных учреждений в закупках, проводимых конкурентными способами, как инструмент поиска заказов для привлечения осужденных к труду, несмотря на установленные законодателем преимущества, может использоваться лишь ограниченно в связи с рассмотренными выше проблемами. Решение каждой из них в отдельности или выработка комплексного решения позволит сбалансировать конкурентные возможности производственного сектора пенитенциарной системы, обеспечить равенство возможностей с негосударственными производителями и поставщиками. В конечном итоге обеспечение успешного использования исправительными учреждениями механизма участия в закупках, проводимых конкурентными способами, позволит привлечь дополнительные заказы, вовлечь в трудовую деятельность большее число лиц, осужденных к лишению свободы, и повысить эффективность работы по погашению вреда, причиненного преступлениями. ♦

1. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.11.2020, с изм. от 28.12.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 27.12.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.12.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) : пост. Правительства Рос. Федерации от 26.12.2013 № 1292 (ред. от 27.06.2016). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги : пост. Правительства Российской Федерации от 14.07.2014 № 649 (ред. от 27.07.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Антонов В. И. Особенности участия учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в государственных и муниципальных закупках // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. № 8 С. 6.

7. Иванова А. Н., Шевченко К. В. Преимущества учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы в закупках // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. 2019. № 1. С. 39.

8. Антонов В. И. Особенности участия учреждений уголовно-исполнительной системы ... С. 7.

1. The Criminal and Executive Code of the Russian Federation of 08.01.1997 No. 1-FZ (version of 23.11.2020, as amended on 28.12.2020). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

2. On Institutions and Bodies Executing Criminal Sentences of Imprisonment : Law of the Russian Federation of 21.07.1993 No. 5473-I (as amended on 27.12.2019). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

3. On the contractual system in the sphere of procurement of goods, work and services to meet state and municipal needs : Federal Law of the Russian Federation of 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended on 30.12.2020). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

4. On the approval of the list of goods (works, services) produced (performed, provided) by institutions and enterprises of the penal system, the procurement of which can be carried out by the customer from a single supplier (contractor, performer) : Ordinance of the Government of the Russian Federation of 26.12.2013 No. 1292 (as amended on 27.06.2016). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

5. On the procedure for granting advantages to institutions and enterprises of the penal system in relation to the contract price they offer, the total of prices for units of goods, work, services : Ordinance of the Government of the Russian Federation of 14.07.2014 No. 649 (as amended on 27.07.2019). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

6. Antonov, V. I. (2020) Specific features of participation of the Russian Federation penal system institutions in state and municipal procurement // *Bulletin of the penal system*. 8, 6.

7. Ivanova, A. N., Shevchenko, K. V. (2019) The advantages of institutions and enterprises of the penal system in the procurement // *Bulletin the Tomsk institute of advanced training of employees the Federal Penal Service of Russia*. 1, 39.

8. Antonov, V. I. Features of participation of institutions of the penal system ... p. 7.