

СВЯТО МЕСТО ПУСТО НЕ БЫВАЕТ: ПРИКАЗ МИНФИНА № 126-Н КАК НОВЕЛЛА ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

эксперт-практик в сфере закупок,
руководитель Центра эффективных
закупок Tendency.ru

Не секрет, что все развитые страны мира прилагают усилия по поддержанию национальных производителей продукции (товаров, работ и услуг). Для этого используются различные методы, начиная от таможенных пошлин, квот и заканчивая особыми правилами в сфере государственных закупок.

Отечественная контрактная система традиционно предусматривает три вида таких инструментов. Для соответствующих перечней продукции используются:

1. Запретительные (по общему правилу — иностранная продукция закупается только в случае отсутствия отечественного¹ предложения);
2. Ограничительные (предложение иностранной продукции не рассматривается при наличии определенного числа заявок с отечественной продукцией разных производителей. В общем случае² действует правило «третий лишний» — если на участие в закупке поданы минимум две заявки с предложениями отечественной продукции разных

производителей, заказчиком отклоняются все заявки, содержащие предложение с иностранной продукцией);

3. Преференционные — определяющие условия допуска иностранной продукции (при оценке заявок или заключении контракта).

Перечни продукции и особенности применения запретительных и ограничительных инструментов определяются непосредственно Правительством РФ. А в зоне ответственности регулятора контрактной системы находятся условия допуска.

Вероятно, подобный дуализм задумывался для большей гибкости регулятора, так как внесение изменений в постановление Правительства заметно сложнее, чем корректировка ведомственного приказа. Тем не менее, установленные приказом Минэкономразвития³ от 25.03.2014 г. № 155 (далее — Приказ № 155) условия допуска практически не менялись.

Передача функций регулятора Министерству финансов ознаменовало ряд изменений в подходах к развитию контрактной системы, потому логично было ожидать обновления входящих в его

Рисунок 1.
Импортозамещение



¹ Учитывая обязательства Российской Федерации в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), практически во всех случаях к отечественной приравнивается продукция, происходящая из стран-членов этого союза.

² Есть вариации такого правила, например «второй лишней», «первый лишней».

³ Первый регулятор контрактной системы.

Рисунок 2.
Инструменты преференций



зону ответственности нормативных документов, давно требовавших актуализации⁴.

Стоит заметить, что правительство неоднократно расширяло перечень запретов и ограничений, обновляя старые и вводя новые. На момент написания настоящего обзора действует 11 постановлений правительства, большинство из которых (6) носят запретительный характер.

И вот 4 июня 2018 г. Министерство финансов России наконец издало приказ № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который был зарегистрирован в Минюсте РФ 24 октября 2018 г. и вступил в силу с 5 ноября 2018 года (Рисунок 1).

На первый взгляд может показаться, что мало что изменилось.

Фактически тот же самый «перечень товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, допускаемых на территорию Российской Федерации для целей осуществления закупок товаров для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» (далее — Перечень), при закупке которых устанавливаются преференции.

Те же два, уже привычных преференционных инструмента:

1. Если на **конкурс, запрос котировок или запрос предложений** поданы заявки с товарами, произведенными в странах, входящих и не входящих в ЕАЭС, то при сравнении их по ценовому критерию, цены на заявки с продукцией из ЕАЭС занижаются в целях оценки на 15% (в случае победы такого участника, контракт с ним заключается по предложенной им цене).

Например, если поданы заявки с продукцией из Казахстана (член ЕАЭС) за 1 млн рублей и Китая (иностранная) за 900 тыс. рублей, то оценочной стоимостью казахской продукции будет считаться 850 тыс. руб. А значит, если по остальным критериям предложения практически равны, победителем становится участник закупки, предложивший казахский товар, при этом контракт с ним заключается на 1 миллион рублей. Если же предложение китайской продукции составляло бы не 900 тыс. рублей, а 840 тыс. рублей, победу одержал бы этот

поставщик, контракт с которым был бы заключен по предложенной им цене⁵ — 840 тыс. рублей.

2. Если на **аукцион** поданы заявки с товарами, произведенными в странах входящих и не входящих в ЕАЭС, то в случае победы поставщика, предлагающего продукцию из ЕАЭС, контракт будет заключен с ним по предложенной им по результату аукционного торга цене. А вот при победе поставщика иностранной продукции, цена контракта будет при заключении снижена на 15%.

Например, если среди участников аукциона были продавцы продукции из ЕАЭС, а победу по результатам торга одержал поставщик иностранной продукции, предложивший снижение Н(М)ЦК до 1 млн рублей, контракт с ним будет заключен лишь на 850 тыс. рублей (Рисунок 2).

Нет, казалось бы, новаций и в части подтверждения страны происхождения — как и ранее оно осуществляется декларацией участника закупки в заявке, а замена страны происхождения товаров при исполнении контракта допустима только на товар из ЕАЭС.

Однако на самом деле отличий немало. Некоторые — скорее формально-технические. Например, приказ № 126н не содержит рекомендаций по заполнению документации и контракта, которые имелись в пунктах 9 и 10 приказа № 155. И не все они добавляют ясности и порядка. Рассмотрим ключевые.

1. Недопустимость совместной закупки товаров, включенных и не включенных в перечень.

Если Приказ № 155 можно было легко «выключить», добавив в состав закупки товары, отсутствующие в перечне, то в соответствии с Приказом № 126н не допускается объединение в одной закупке продукции, включенной и не включенной в перечень. Это следует учитывать заказчику при формировании лотов.

Следствие: заказчикам придется увеличить число процедур определения поставщика, разделяя продукцию по вышеуказанному принципу.

В случае нарушения этого правила заказчик может быть привлечен к административной ответственности, например в виде штрафа в 3 тыс. рублей, на основании ч. 4.2 ст. 7.30 КОАП (утверждение конкурсной документации, документации об аукционе, документации о проведении запроса предложений, определение содержания извещения о проведении запроса котировок с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок).

2. Смешанная заявка = иностранная.

В соответствии с Приказом № 155 смешанная заявка считалась иностранной, только если в ее составе иностранной продукции было не менее половины от общего объема. Однако новые правила любую такую заявку (даже если всего по одной позиции предлагается продукция иностранного происхождения) делают иностранной.

Изменились и случаи неприменения правил, утвержденных данным приказом. Помимо ситуаций, когда закупка не состоялась или когда все предложенные товары во всех заявках происходят из ЕАЭС, приказ «выключается» и в случае, если хотя бы один товар в каждой заявке иностранный. Преференции, соответственно, «работают» только если в заявке все товары произведены в ЕАЭС.

Следствие: заказчику не нужно более определять долю иностранного товара в заявке, его наличие в любом количестве делают такую заявку «иностранной».

3. Подтверждение страны происхождения осуществляется простой декларацией.

Однако теперь не является обязательным указание страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором стран мира (ОКСМ). Результатом этого могут быть спорные ситуации, когда под аббревиатурой РФ значится Республика Франция.

Следствие: участнику закупки рекомендуется придерживаться при указании страны ОКСМ.

4. Возможны расширительные трактовки перечня Приказа-126н.

Дело в том, что в таблице-приложении в Приказе № 126н содержится сноска — «при применении, следует руководствоваться как кодом в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности (ОКПД или ОКПД 2), так и указанным в перечне наименованием товара».

Следствие: заказчику следует максимально формально относиться к перечню, при сомнениях рассматривая продукцию как вошедшую в него.

5. При равенстве баллов приоритет ранней заявке.

Исчезла оговорка о приоритете при равенстве баллов заявки с продукцией из ЕАЭС. А значит, в этом случае определение победителя зависит от того, какая заявка была подана раньше.

Следствие: изменение приоритета при равенстве баллов.

⁴ Помимо условий допуска иностранной продукции, следует также выделить типовое положение о контрактной службе и методические рекомендации по определению НМЦК.

⁵ Начинающие специалисты иногда путаются, пытаясь при заключении такого контракта снизить цену победителя на 15% (как это предусмотрено для аукциона).

6. Особый режим для закупки лекарственных препаратов из перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП).

С 1 января 2019 года вступают в силу изменения в постановление Правительства РФ от 30.11.2015 г. № 1289 (далее — Постановление № 1289), согласно которым, если будут отклонены заявки иностранного происхождения, применяются условия допуска, предусмотренные Приказом № 126н.

В этом случае победителем признается участник закупки, заявка которого предусматривает поставку лекарственного препарата со всеми стадиями производства в ЕАЭС, при условии, что цена:

- ниже всех предложений лекарственных препаратов со всеми стадиями производства в ЕАЭС;
- не выше чем на 25% предложения лекарственного препарата с неполным производственным циклом в ЕАЭС.

При отсутствии таких участников выбор осуществляется по лучшей цене.

Например, после отклонения заявок с иностранной продукцией по Постановлению № 1289, остались заявки:

- Заявка № 1 с ценой 110 рублей. Все стадии производства товаров, указанных в заявке, осуществляются в ЕАЭС.
- Заявка № 2 – 100 рублей — все стадии производства в ЕАЭС.
- Заявка № 3 – 90 рублей — не все стадии производства в ЕАЭС.

Казалось бы, лучшее предложение в Заявке № 3. Однако в ней не все стадии производства находятся в ЕАЭС. А значит, если среди остальных заявок найдутся такие, у которых все стадии производства находятся в ЕАЭС (а это в нашем примере заявки № 1 и № 2), необходимо посчитать, насколько ценовое предложение в лучшей из них (Заявка № 2) отличается от предложения в Заявке № 3.

Очевидно, что разница в ценовых предложениях между заявкой № 3 (90 рублей) и заявкой № 2 (100 рублей) меньше 25%, а значит победителем, несмотря на более высокую цену, станет участник № 2.

Допустим, в числе поданных заявок находилась еще одна:

- Заявка № 4 – 70 рублей — не все стадии производства в ЕАЭС.

В этом случае лучшее ценовое предложение содержится в заявке № 4 (70 рублей), не все стадии производства товаров, указанных в данной заявке, находятся в ЕАЭС. Соответственно, рассматриваем лучшую по ценовому предложению заяв-

ку, в которой все стадии производства находятся в ЕАЭС — заявку № 2 с ценой 100 рублей. Теперь посчитаем: 25% от 70 рублей — 17,5 рублей.

Соответственно разница между предложениями — 30 рублей (100 рублей — 70 рублей = 30 рублей) выше 25%, а значит, победителем является участник № 4.

Следует отметить еще одну практическую проблему, связанную с применением Постановления № 1289. С 01.01.2019 г. подтверждением страны происхождения лекарственного препарата является **один из** следующих документов:

а) **сертификат о происхождении товара**, выдаваемый уполномоченным органом (организацией) государства-члена Евразийского экономического союза по форме, установленной Правилами определения страны происхождения товаров, являющимися неотъемлемой частью Соглашения о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 г., и в соответствии с критериями определения страны происхождения товаров, предусмотренными указанными Правилами;

б) **заключение о подтверждении производства** промышленной продукции на территории Российской Федерации, выдаваемое Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в соответствии с Правилами выдачи заключения о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 г. № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации».

Гипотетически при этом могут возникнуть ситуации, когда:

- в государственном реестре лекарственных средств (ГРЛС) необходимые сведения имеются, а в заявке нет необходимого подтверждения (сертификата или заключения);
- в заявке нет декларации, несмотря на наличие сведений в ГРЛС.

Формально получается, что, несмотря на сведения в ГРЛС, отсутствуют основания для предоставления преимуществ (заявка рассматривается как «иностранная»). А во втором случае даже может быть поставлен вопрос об отстранении участника от участия в закупке за предоставление недостоверной информации.

Таким образом, «старые-новые» правила требуют особого внимания к описанным «деталлям». ■