Проблемные вопросы применения Постановления Правительства № 968 от 26 сентября 2016 г. N 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

**Пахомова Лариса Михайловна**, к.и.н., доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Заведующий Региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок Научно-исследовательского университета Высшей школы экономики - Пермь, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета

**Спильчевская Татьяна Михайловна,** специалист по УМР Регионального Центра по обучению специалистов для системы государственных закупок Научно-исследовательского университета Высшей школы экономики – Пермь

**Пахомов Юрий Германович**, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, директор OOO «Центр консалтинга»

Проблематика применения национального режима в системе государственных и муниципальных закупок являются одной из самых острых тем в последние три года. Вопросы правильного применения запретов и ограничений, определенных большим кругом подзаконных актов, применяемых в развитии статьи 14 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[[1]](#endnote-1) (далее – Закона 44-ФЗ) вызывают сложности в правоприменительной практике как у заказчиков всех уровней, так и у большего круга участников, осуществляющих свою деятельность по Закону 44-ФЗ. Одним из последних НПА, вызывающих непрекращающиеся споры является применения Постановления Правительства от 26 сентября 2016 г. № 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[[2]](#endnote-2) (далее – Постановление).

Ключевая суть данного Постановления определена введением с 30 сентября 2016 г. перечня импортной радиоэлектроники, в отношении которой вводятся ограничения и условия допуска для целей осуществления закупок. В перечень иностранной радиоэлектроники, закупки которой ограничены, среди прочего включены:

* товары из подкласса 26.2 ОКПД2 «Компьютеры и периферийное оборудование»: настольные и портативные компьютеры, принтеры, сканеры, внешние жесткие диски, источники бесперебойного питания и т.д. - кроме товаров по коду 26.20.40.140;
* товары из подкласса 26.3 «Оборудование коммуникационное»: сотовые телефоны, факсы, модемы и т.д. - за исключением устройств охранной и пожарной сигнализации, их частей и принадлежностей (подгруппы 26.30.5, 26.30.6);
* все товары из подкласса 26.4 «Техника бытовая электронная»;
* все виды электрических ламп освещения (подгруппа 27.40.1);
* фары, указатели поворота и иные электроприборы освещения, световой сигнализации для транспортных средств (категория 29.31.23.110).

Ограничения, введенные данным Постановлением распространяются до 01 сентября 2018 года на радиоэлектронику, происходящую из любого иностранного государства, включая государства - члены Евразийского экономического союза (далее – ЕвразАЭС). К последним относятся такие государства, как Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия.

Данный нормативно-правовой акт устанавливает требования для целей осуществления закупок отдельных видов радиоэлектронной продукции, включенных в перечень. Заказчик должен отклонить все заявки (окончательные предложения), содержащие предложения о поставке отдельных видов радиоэлектронной продукции, включенных в перечень и происходящих из иностранных государств, при условии, что на участие в определении поставщика подано не менее двух удовлетворяющих требованиям извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке заявок (окончательных предложений), которые одновременно:

- содержат предложения о поставке отдельных видов радиоэлектронной продукции, включенных в перечень и производимых на территории Российской Федерации; включенных в перечень и производимых на территориях государств - членов ЕвразЭС (с 01.09.2018 г.);

- не содержат предложений о поставке одного и того же вида радиоэлектронной продукции одного производителя.

Таким образом, если при проведении конкурентной закупки заказчику предложили два и более продукта разных российских производителей (входящих в список), то он обязан отклонить предложения иностранных производителей. С 01.09.2018 г. ограничение не будет применяться к странам-членам ЕвразЭС. Если заявка с предложением иностранной продукции не отклонена, то применяются условия допуска для целей осуществления закупок товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, установленные Министерством экономического развития РФ.

Теоретическое ознакомление с данным Постановлением не вызывает серьезных вопросов. Данное Постановление, в целом, вписывается в идущую реформу создания импортозамещающей продукции на территории РФ и определена потребностью государства в создании условий для соответствующего производства на территории субъектов РФ. При этом, практика применения данного Постановления вызвала целую гамму проблем и противоречий в правоприменении.

 Так, в соответствии с пунктом 7 Постановления устанавливается закрытый перечень документов, подтверждающих страну происхождения товара. Участник для подтверждения признания отдельных видов радиоэлектронной продукции продукцией, произведенной на территории Российской Федерации, в заявке (окончательном предложении), необходимо представить в составе заявки или окончательном предложении копию одного из четырех документов:

* сертификата СТ-1, по которому страна происхождения предлагаемой продукции РФ;
* выданного Минпромторгом подтверждения производства товаров в РФ;
* уведомлений о присвоении, подтверждении статуса телекоммуникационного оборудования российского происхождения. Перечень оборудования с таким статусом доступен на сайте Минпромторга (http://minpromtorg.gov.ru);
* специального инвестиционного контракта, по которому изготовлена продукция. Со дня его заключения должно пройти не более пяти лет, а с даты начала производства - не более трех.

В конце 2016 года Торгово-Промышленной Палатой Российской Федерации был принят Приказ от 22.12.2016 г. № 155 «О Положении о порядке выдачи сертификатов о происхождении товаров формы СТ-1 для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (для отдельных видов радиоэлектронной продукции)»[[3]](#endnote-3), который регламентировал выдачу сертификатов формы СТ-1 в целях реализации требований Постановления.

Принятие этого Приказа сняло некоторые вопросы, однако, по-прежнему остаются проблемы как с получением сертификатов формы СТ-1 в уполномоченных региональных ТПП, так и вопросы с экономической нецелесообразностью для участников закупок платить за такие сертификаты. Это касается, в первую очередь, закупок на небольшие суммы.

Еще одним вопросом применения данного Постановления, является ситуация по допуску участника закупки, предложившего товар российского производства без подтверждающих документов. По тексту Постановления нет прямого указания об отклонении данной заявки.Следовательно, можно сделать вывод, что в случае если документы о происхождении товара отсутствуют, заказчик рассматривает предложенную радиоэлектронную продукцию как иностранную и ограничивает ее допуск при необходимости. Давайте рассмотрим конкретный пример. Предположим, в рамках объявленной закупки радиоэлектронной продукции подано три заявки. Первый участник предлагает товар из РФ и в составе заявки прикладывает сертификат СТ-1. Второй участник предлагает товар из РФ без подтверждающего документа. Третий участник заявляет товар иностранного происхождения. Каково должно быть решение комиссии заказчика в отношении заявки второго участника? Допускать эту заявку или отказать ей в допуске в сложившейся ситуации? В данной ситуации, скорее всего, после рассмотрения вторых частей заявок, заказчик не сможет применить ограничения допуска, так как у него нет двух заявок, отвечающих следующим требованиям, установленным в Постановлении:

- в заявках перечислены российские товары, их производство в РФ подтверждено документально;

- участники не предлагают поставить продукцию одного и того же вида, изготовленную одним производителем.

Следовательно, заявка второго участника не будет отклонена и заказчик перейдет к Приказу Министерства экономического развития Российской Федерации № 155 от 25.03.2014 г. «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных, муниципальных нужд»[[4]](#endnote-4).

Другая ситуация. Заказчик объявил закупки по перечню, установленному в Постановлении; в рамках данной закупки было подано четыре заявки. Первый участник предлагает товар из РФ и в составе заявки предложен сертификат СТ-1. Второй участник предлагает товар из РФ и в составе заявки также предложен сертификат СТ-1. При этом производители продукции разные. Третий участник предложил товар из РФ без подтверждающих документов. Четвертый участник заявляет товар иностранного происхождения. После рассмотрения вторых частей заявок комиссия заказчика принимает решение об отклонении заявок третьего и четвертого участников из-за ограничений допуска на том основании, что было подано не менее двух заявок, одновременно отвечающих следующим условиям:

- в заявках перечислены российские товары, их производство в РФ подтверждено документально;

- участники не предлагают поставить продукцию одного и того же вида, изготовленную одним производителем.

Следует отметить, что прямого указания на данный порядок допуска заявки с декларацией товара российского происхождения, без наличия в составе заявки подтверждающего документа, в Постановлении нет. Отсюда возникает различная правоприменительная практика по вопросам допуска заявок без подтверждающего, страну происхождения товара, документа. При этом, административная практика по этому вопросу так же далека от единообразия. Так, в соответствии с решением Кировского УФАС (Дело № 289/03-16-з от 18.11.2016г.), устанавливается, что комиссией заказчика было принято правильное решение в части отклонения заявки участника, который не представил в составе второй части заявки на участие в электронном аукционе один из документов, которые определены Постановлением, при этом в составе первой части заявки был продекларировал товар российского происхождения. В решении же УФАС Омской области (дело №03-10.1/290-2016 от 22.11.2016 г**.**) определяется, что комиссия правомерно не отклонила заявку участника и обратилось к Приказу 155, применив преференции в отношении цены контракта 15%. Нам видится, что несмотря на разницу в принятых решениях территориальными управлениями УФАС, действия комиссий заказчиков и в первом и втором примерах являются правомерными, так как пункт 4 Постановления, к сожалению, предполагает вариативность в принятии решения членами комиссии. Такая альтернативность в принятии решений членами комиссий влечет не только не понимание со стороны участников действий, которые они должны совершать по применению Постановления при подаче заявок на поставку товаров из обозначенного списка, но и будут порождать разные подходы в административной практике работы территориальных УФАС РФ.

Еще одной из проблем является переход в соответствии с пунктом 4 Постановления к условиям допуска, регламентируемым Приказом 155 в случае, если при первоначальной закупке заказчик закупает продукцию, не включенную в перечень данного документа. Заказчики не понимают, следует ли им руководствоваться условиями допуска по Приказу, на основании отсылочной нормы Постановления или же они применяют данные условия допуска, только в случае, если закупаемая продукция попадает под перечень Приказа 155. Исходя из вышеизложенного, возникает вопрос о необходимости расширения круга случаев применения Приказа 155 с целью повышения корреляция двух нормативно-правовых актов: Постановления и Приказа 155. Напоминаем, что на данный момент, в соответствии с частью 4 статьей 14 Закона 44-ФЗ, изменения в Приказ 155 вносятся Минэкономразвития РФ по поручению Правительства РФ.

Дополнительной проблемой стало непроработка Постановления и отсутствие прямых указаний на действия заказчика в ситуации, когда при подаче одним участником предлагается смешанная поставка продукции: российских и импортных товаров. Например, что делать заказчику, если он закупает компьютер в сборке: монитор, процессор, клавиатура, мышь (все коды входят в Постановление) и в одной из заявок всё оборудование импортное, кроме мыши (сертификат СТ-1 на нее есть)? Как оценивать это предложение, как импортное или российское?

Еще одной проблемой на практике является вопрос по планированию закупок с учетом ограничения допуска товаров из Постановления. Первоначально заказчик отражает в плане-графике такие ограничения, не зная, перейдет ли он в последствии к норме по условиям допуска товаров (Приказ 155), т.к. это является отсылочной нормой. Следовательно, достаточно ли будет отразить в документе по планированию только ограничения, не указывая условия допуска из Приказа 155?

Очевидно, что основной целью принятия Постановления, являлось предоставление преимуществ поставщикам, работающим с российскими производителями радиоэлектроники. К сожалению, заявки именно таких поставщиков подвергаются дополнительному риску быть отклоненными комиссией заказчика из-за отсутствия необходимых документов (даже с учетом противоречивой правоприменительной практики). В то же время, заявки поставщиков радиоэлектроники, работающих с иностранными производителями, фактически лишены этого риска.

Таким образом, можно сделать вывод о несовершенстве Постановления в данной редакции и, как следствие, недостижения основной цели предоставления определенных преимуществ товарам российского происхождения радиоэлектронной продукции.

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [↑](#endnote-ref-1)
2. Постановления Правительства от 26.09.2016 г. № 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [↑](#endnote-ref-2)
3. Приказ ТПП РФ от 22.12.2016 г. № 155 «О Положении о порядке выдачи сертификатов о происхождении товаров формы СТ-1 для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (для отдельных видов радиоэлектронной продукции)» [↑](#endnote-ref-3)
4. Приказ Минэкономразвития РФ № 155 от 25.03.2014 г. «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных, муниципальных нужд» [↑](#endnote-ref-4)