

УДК 347.4

DOI: 10.26140/bgz3-2020-0903-0092

## ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РФ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

© 2020

SPIN-код: 1503-4940

AuthorID: 821212

ResearcherID: C-8384-2018

ORCID: 0000-0003-2457-3244

**Панфилова Василиса Игоревна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры  
«Гражданское, предпринимательское и транспортное право»

**Чепурнов Константин Максимович**, магистрант кафедры «Гражданское,  
предпринимательское и транспортное право»

*Дальневосточный государственный университет путей сообщения  
(680021, Россия, Хабаровск, улица Серышева, 47, e-mail: kostya\_chepurnov@mail.ru)*

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые проблемы применения преференций в контрактной системе Российской Федерации при реализации политики импортозамещения. Преференции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд условно можно разделить на ценовые, ограничительные и запретительные. Каждая из них способствует защите внутреннего рынка страны. Ценовая преференция позволяет снизить победителю закупки цену контракта на 15 %. Предоставляется она по широкому спектру наименований товаров, работ и услуг, включая продукты питания, компьютеры, измерительно-вычислительные комплексы, металлообрабатывающие инструменты, ядерные установки, лекарственные средства, медицинское оборудование и учебники. Второй вид преференций осуществляется путём установления ограничений и условий допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, например светодиоды, компьютеры, принтеры и микрофоны; медицинских изделий, как марля, реагенты, томографы, иглы; пищевых продуктов, включая соль, мясо и сахар; лекарственных препаратов, включённых в перечень жизненно необходимых и важнейших, происходящих из иностранных государств. Положения об ограничениях не применяются в случаях реализации программ приграничного сотрудничества «Карелия», «Колаарктик», «Россия – Юго-Восточная Финляндия», «Россия – Латвия», «Россия – Литва», «Россия – Польша», «Россия – Эстония», «Интеррег. Запреты на допуск отдельных видов товаров иностранного происхождения устанавливаются в отношении программно-аппаратных комплексов систем хранения данных, станков для обработки металлов и инструментов, программного обеспечения, одежды и тканей, автомобилей и других. Анализ законодательного регулирования импортозамещения в контрактной системе России позволил заключить, что нет единого механизма в применении подзаконных актов по запретам и ограничениям закупок. На основе обобщения наиболее значимых нормативных актов, действующих в России, сформулированы подходы к оптимизации контрактной системы РФ в сфере импортозамещения.

**Ключевые слова:** импортозамещение, контрактная система, преференции, закупки, товары, ограничения, запреты, цена, государственные нужды, муниципальные нужды.

## IMPORT SUBSTITUTION IN THE CONTRACT SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOME OF THE APPLICATION PROBLEMS OF PREFERENCES

© 2020

**Panfilova Vasilisa Igorevna**, candidate of legal sciences, associate professor of the Department  
of civil, business and transport law

**Chepurinov Konstantin Maksimovich**, graduate student of the Department of civil,  
business and transport law

*Far Eastern State Transport University*

*(680021, Russia, Khabarovsk, Serysheva street, 47, e-mail: kostya\_chepurnov@mail.ru)*

**Abstract.** The article considers the problems of the application of preferences in the contract system of the Russian Federation when implementing the import substitution policy. The preferences in the field of procurement for state and municipal needs can conditionally be divided into price, restrictive and prohibitive. Each of them contributes to the protection of the country's domestic market. Price preference allows the winner of the purchase to reduce the contract price by 15%. It is provided for a wide range of items of goods, work and services, including food, computers, measuring and computing systems, metalworking tools, nuclear installations, medicines, medical equipment and textbooks. The second type of preferences is carried out by establishing restrictions and access conditions for certain types of electronic products, such as LEDs, computers, printers and microphones; medical devices like gauze, reagents, tomographs, needles; food products, including salt, meat and sugar; medicines included in the list of vital and most important, originating from foreign countries. The provisions on restrictions do not apply in cases of the implementation of cross-border cooperation programs as "Karelia", "Kolarctic", "Russia-Southeast Finland", "Russia-Latvia", "Russia-Lithuania", "Russia-Poland", "Russia – Estonia", "Interreg. Baltic Sea Region". Prohibitions on the admission of certain types of goods of foreign origin are established in relation to software and hardware complexes of data storage systems, machine tools for processing metals and tools, software, clothes and fabrics, cars and others. The analysis has concluded that legislative regulation of import substitution in the contract system of Russia there is no single mechanism in the application of by-laws on prohibitions and restrictions on procurement. On the basis of a generalization of the most significant regulatory acts in force in Russia, approaches to optimizing the contract system of the Russian Federation in the field of import substitution are formulated.

**Keywords:** import substitution, contract system, preferences, purchase contract, goods, restrictions, prohibitions, price, public use.

### ВВЕДЕНИЕ

В целях защиты внутреннего рынка России и поддержки отечественного производителя Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – «Закон № 44-ФЗ») и рядом Постановлений

Правительства РФ были внедрены ряд запретов [2-7] и ограничений [8-12] на допуск товаров, происходящих из иностранных государств. Исключением стали товары стран – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) [13, с. 51].

Условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства, были определены Приказом

Минэкономразвития РФ от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14] (далее – Приказ № 155). На смену ему пришёл одноимённый Приказ Минфина РФ от 04.06.2018 № 126н [15] (далее – Приказ № 126н). Анализ практики применения при закупках Приказа № 126н позволяет сделать вывод о множественных лакунах и недочётах закреплённых в нём норм.

#### МЕТОДОЛОГИЯ

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы: абстрагирование, конкретизация, контент-анализ, формально-юридический, сравнительно-правовой. Материалы исследования представлены Законом № 44-ФЗ, Приказом № 126н, подзаконными актами, правоприменительной практикой и доктринальными источниками [16-24]. На основе их изучения и анализа были выявлены проблемы применения преференций, применяемых в контрактной системе РФ при импортозамещении.

#### РЕЗУЛЬТАТЫ

Одной из выявленных проблем является подача заявки на участие, содержащая заведомо недостоверную информацию о стране происхождения товара. Целью является снизить на 15 % цену контракта. К примеру, в заявке указывается Российская Федерация, как страна происхождения поставляемого товара, однако, в большинстве рассмотренных нами случаев, товар изготавливался в Китайской Народной Республике. Это стало возможным, так как достаточно указать в первой части заявки в качестве страны происхождения товаров – Российскую Федерацию или государство – члена ЕАЭС. В Приказе № 126н и Законе № 44-ФЗ нет прямого указания на предоставление конкретных документов в качестве доказательств страны происхождения товара.

Снижение победителю закупки цены контракта на 15 % от итоговой предложенной цены допускается в силу пп. «б» пункта 2 и пп. «а» пункта 1.3 Приказа № 126н, если победитель закупки в заявке предложил к поставке товар, указанный в Приложении к Приказу № 126н. Страной происхождения хотя бы одного из таких товаров должно быть иностранное государство. Исключением являются государства – члены ЕАЭС. Другой из участников закупки должен предложить к поставке товар исключительно страной происхождения которого является Российская Федерация или государства – члены ЕАЭС. В силу пп. «в» пункта 2 Приказа № 126н положение пункта 1.3 Приказа № 126н не применяется, в случае предложения иностранного товара всеми участниками закупки.

Министерство финансов Российской Федерации разъяснило, что пунктом 1.6 Приказа № 126н не установлена необходимость предоставлять определённый документ в качестве подтверждения страны происхождения товара. Декларированием страны происхождения является указание её наименования в заявке [25]. Указание в первой части заявки страны происхождения товара является достаточным, что отмечалось и ранее уполномоченным органом в период действия Приказа № 155 [26].

Ранее действующий Приказ № 155 в пункте 3 закреплял необходимость предоставлять в окончательных предложениях документ, подтверждающий страну происхождения товара из Российской Федерации или из государств - членов Евразийского экономического союза, а в пункте 10 предусматривал возможность закрепления в документации о закупке перечень документов, подтверждающих страну происхождения товара. Ныне действующий Приказ № 126н такой возможности не предусматривает, но при этом некоторые УФАС [27] признают законным включение в закупочную документацию требования предоставить во второй части заявки

документ, подтверждающий страну происхождения поставляемого товара.

В настоящее время вопрос подтверждения страны происхождения товара в Приказе № 126н недостаточно урегулирован, что подтверждает правоприменительная практика. Некоторые УФАС [28] и арбитражные суды [29] придерживаются позиции Минфина РФ о достаточности лишь указания страны происхождения товара в первой части заявки. Другие УФАС [30-32] и арбитражные суды [33] придерживаются необходимости документального подтверждения страны происхождения товара во второй части заявки и декларирования в первой части заявки. Применительно к аукционам и конкурсам, имеющим свои особенности проведения, ввиду наличия двух частей единой заявки, позиция последних видится наиболее обоснованной и защищающей интересы как заказчика, так и иных участников закупки в силу следующих положений Закона № 44-ФЗ.

Исходя из содержания пп. «а» п. 2 ч. 9 ст. 82.3 (запрос котировок) и п. 5 ч. 9 ст. 83.1 Закона № 44-ФЗ (запрос предложений) заявки на участие в запросе котировок и запросе предложений подаются единым пакетом / одной заявкой, который должен содержать документы, предусмотренные нормативными актами, принятыми в соответствии со ст. 14 Закона № 44-ФЗ, в случае приобретения товаров / работ / услуг подпадающих под действие указанных актов.

Исходя из содержания п. 2 ст. 54.4 и п. 2. ст. 66 Закона № 44-ФЗ заявки на участие в электронном конкурсе и электронном аукционе состоят из двух частей, требования к содержанию которых различны. При закупке товаров, работ и услуг, подпадающих под действие ограничений и запретов допуска иностранных товаров к участию в закупках, заявка делится на две части: первая содержит информацию о наименовании страны происхождения товара, вторая – документы, принятые в соответствии со ст. 14 Закона № 44-ФЗ.

Однако в Приказе № 126н и Законе 44-ФЗ отсутствует конкретный перечень документов, подтверждающих страну происхождения товара или возможность закрепления такого перечня в документации о закупке. В противовес этому действует Постановление Правительства РФ от 17.07.2015 № 719 [34], Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 № 878 [8] и иные подзаконные акты, устанавливающие критерии для документального подтверждения страны происхождения товара.

Кроме того, в Законе № 44-ФЗ отсутствует прямая обязанность у заказчика или закупочной комиссии при проведении аукциона / конкурса требовать документ, подтверждающий страну происхождения товара, но учитывая положения п. 1.6 Приказа № 126-н, комплексное толкование пп. «а» п. 2 ч. 9 ст. 82.3, п. 5 ч. 9 ст. 83.1, п. 2 ст. 54.4, п. 2. ст. 66 ФЗ-44 у закупочной комиссии и заказчика возникает производное обязательство требовать от участников закупки представления документов, подтверждающих декларацию страны происхождения товара во второй части заявки. В противном случае, в соответствии с п. 6 ч. 5 ст. 66 Закона № 44-ФЗ при отсутствии во второй части заявки на участие в электронном аукционе документов, предусмотренных п. 6 ч. 5 ст. 66 Закона № 44-ФЗ, или копий таких документов такая заявка приравнивается к заявке, в которой содержится предложение о поставке товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами.

На основании вышеизложенных норм Закона № 44-ФЗ получается, что помимо декларирования наименования страны происхождения товара в первой части заявки участники аукциона / конкурса должны во второй части заявки предоставлять заказчику документы, подтверждающие задекларированную страну происхождения товара.

#### ВЫВОДЫ



В результате неверного применения норм Закона № 44-ФЗ и Приказа № 126н государственные заказчик и конкурсная комиссия снижают победителю аукциона /конкурса цену контракта на 15% от предложенной. Несмотря на очевидность предоставления недостоверной информации о стране происхождения поставляемого товара, перспективны в дальнейшем неприёмки поставленного недобросовестным участником закупки товара и не реализации бюджетных средств, не запрашиваются заказчиками и конкурсной комиссией документы, подтверждающие страну происхождения товара.

Такого рода поведение приводит не только к экономии бюджетных средств на закупке, но и к ущемлению прав её участников и повсеместному развитию недобросовестной конкуренции на попрание пробелов правового регулирования в данной сфере.

Обжалование действий / бездействий комиссии и заказчика исключительно по обсуждаемой проблеме не приводит к положительным результатам – снижение цены контракта признаётся обоснованным, подтверждается достаточность указания в первой части заявки страны происхождения товара участниками закупки, а жалобы не подлежат удовлетворению. Наиболее верным и практичным видится путь обжалования действий / бездействий комиссии и заказчика по иным нарушениям закупки: признавать нарушения по первой и второй части заявки недобросовестного участника. Недопущение участника к закупке или признание его заявки не соответствующей требованиям Закона № 44-ФЗ и документации закупки приведёт к неприменению пункта 1.3 Приказа № 126н, а значит и исключению применения к победителю закупки снижения цены контракта на 15 % от предложенной цены.

Представляется, что для решения проблемы необоснованного применения к победителю закупки преференции в виде снижения цены контракта на 15 % от предложенной цены, необходимо в Приказе № 126н закрепить обязанность участников закупки предоставлять во второй части заявки документы, подтверждающие страну происхождения поставляемого товара в виде закрытого перечня документов или с отсылкой на соответствующий подзаконный акт в котором они есть. Либо предусмотреть в Приказе № 126н возможность в закупочной документации самостоятельно определить исчерпывающий перечень документов, подтверждающих страну происхождения поставляемого товара.

Комплексная проработка нормативных актов в данной сфере может способствовать формированию своего производства, стимулированию импортозамещения и усилению государственного контроля над качеством закупаемых товаров.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ: в ред. от 27.12.2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).
2. Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров, происходящих из иностранных государств, и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 21.12.2019 N 1746 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).
3. Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 N 656 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).
4. Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 N 791 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).
5. Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных

нужд: Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 N 1236 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

6. Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров станкоинструментальной промышленности, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства: Постановление Правительства РФ от 07.03.2019 N 239 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

7. Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства: Постановление Правительства РФ от 14.01.2017 N 9 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

8. Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства РФ от 26.09.2016 N 878 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

9. Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

10. Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 N 832 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

11. Об ограничениях допуска оружия спортивного огнестрельного с нарезным стволом, патронов и боеприпасов прочих и их деталей, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 20.09.2018 N 1119 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

12. Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 30.11.2015 N 1289 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.03.2020).

13. Кванина В.В. Национальный режим при осуществлении публичных закупок как фактор обеспечения национальных интересов // Herald of the Euro-Asian law congress. 2018. 2. С. 48-55.

14. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд: приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 N 155 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

15. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Приказ Минфина России от 04.06.2018 N 126н // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

16. Порошин С. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в условиях импортозамещения: за и против // Евразийское научное объединение. – 2016. – Т. 2. – № 1 (13). – С. 92-96.

17. Колотов К.А. Институциональные ловушки и экстерналии неиндустриального импортозамещения // Путеводитель предпринимателя. 2017. № 33. С. 111-122.

18. Нехорошиков П.В. Механизмы реализации политики импортозамещения в высокотехнологичных отраслях РФ // Человек. Общество. Инклюзия. 2017. № 4 (32). С. 147-152.

19. Байдаров Д.Ю. Импортозамещение: актуальные вопросы повышения эффективности административно-правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2018. № 6 (162). С. 75-80.

20. Салихов Д.Р. Государственные и корпоративные закупки: современное состояние и перспективы правового регулирования // Аллея науки. 2018. Т. 2. № 5 (21). С. 257-267.

21. Шмелева М.В. Развитие законодательства в сфере государственных закупок с позиций контрактной правовой политики // Алтайский юридический вестник. 2018. № 1 (21). С. 132-138.

22. Байрашев В.Р. Импортозамещение: поддержка или барьер для отечественного малого бизнеса? // Госказак: управление, размещение, обеспечение. 2019. № 56. С. 50-52.

23. Кирбитова С.В., Кожина Н.А. Проблемы импортозамещения в России // Тамозненная политика России на Дальнем востоке. 2019. № 1 (86). С. 61-72.

24. Порошин С.А., Муллагалиев М.Г. Некоторые проблемы применения национального режима при закупках товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Евразийское научное объ-

единение. 2020. № 1-3 (59). С. 234-239.

25. О применении отдельных положений приказа Минфина России от 04.06.2018 N 126н: информационное письмо Минфина России от 18.01.2019 N 24-01-07/2281 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

26. Письмо Минэкономразвития России от 14.12.2016 N Д28и-3279 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

27. Решение Ульяновского УФАС России от 11.04.2019 по делу N 073/06/44-15600/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

28. Решение Омского УФАС России от 15.04.2019 N 055/06/69-313/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

29. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.12.2019 N 09АП-72705/2019 по делу N А40-176718/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

30. Решение ФАС от 30.04.2019 N ПГО3-068/19 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

31. Решение Приморского УФАС России от 26.04.2019 N 025/06/69-127/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

32. Решение Омского УФАС России от 16.05.2019 N 055/06/33-416/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

33. Постановление одиннадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.09.2019 по делу N А55-3376/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

34. О подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ: постановлением Правительства РФ от 17.07.2015 N 719 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2020).

Статья поступила в редакцию 24.03.2020

Статья принята к публикации 27.08.2020