

Актуальные вопросы проведения закупок в рамках закона № 223-ФЗ в условиях предоставления преимуществ поставщикам продукции из России

Плещенко В.И.,

кандидат экономических наук, начальник управления, АО «Гознак», v_pl@mail.ru

Pleschenko V.I.,

Ph.D. in Economics, JSC «Goznak», head of department, v_pl@mail.ru

CURRENT ISSUES OF PROCUREMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF LAW NO. 223-FZ IN CONDITIONS OF SUBMISSION OF THE BENEFITS FOR SUPPLIERS OF PRODUCTS FROM RUSSIA

Аннотация: Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации № 925И, компании, осуществляющие закупки продукции в рамках закона № 223-ФЗ, с 01.01.2017 должны предоставлять приоритет товарам, работам и услугам российского происхождения. В статье анализируются вопросы, касающиеся действий заказчиков и участников закупочных процедур в изменившихся условиях, а именно: планирование конкурсных цен, выбор способов закупки, коммуникации с поставщиками, а также предоставление иностранной продукции национального режима согласно международным договорам, таким, как ГАТТ (ВТО) и договор о ЕврАзЭС и др.

Ключевые слова: закупки, закон № 223-ФЗ, приоритет, снижение цены, национальный режим, закупочные процедуры, эффективность, результативность.

Abstract: According to the Decree of the Government of the Russian Federation No. 925I companies that purchase products within the framework of Law No. 223-FZ from 01.01.2017 should give priority to goods, works and services of Russian origin. This article analyzes the issues relating to the actions of customers and participants of procurement procedures in changed circumstances, namely: planning the tender prices, choice of procurement methods, communication with suppliers, as well as providing foreign products of national treatment in accordance with international agreements, such as GATT (WTO) and the Eurasian Economic Community Treaty, etc.

Keywords: procurement, law No. 223-FZ, priority, cost reduction, national treatment, procurement procedures, efficiency, effectiveness.

Начиная с 01.01.2017 все российские предприятия и организации, осуществляющие закупки товаров, работ и услуг по закону от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», обязаны предоставлять ценовое преимущество претендентам, предлагающим продукцию (товары, работы, услуги) отечественного производства. Вступление в силу Постановления Правительства РФ от 16.09.2016 № 925И «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» (далее по тексту – ПП РФ № 925И) стало очередным шагом государства, направленным на поддержку российского бизнеса в условиях непростой политико-экономической ситуации. Данная мера находится в одном ряду с действиями последних лет, способствующими росту активности российских компаний на внутреннем рынке, такими, как перевод процедур закупки отдельных товаров, работ и услуг (далее по тексту – ТРУ, продукция) в электронную форму, создание преимущественных условий субъектам малого и среднего предпринимательства при отборе поставщиков для госкомпаний и пр.

Юридические лица, действующие в рамках закона № 223-ФЗ, должны были к моменту вступления ПП РФ № 925И в силу внести соответствующие изменения в свои положения о закупках и начать прописывать в

закупочной документации порядок предоставления преимуществ участникам, имеющим на то право. Данная правовая норма носит императивный характер и является для субъектов закона № 223-ФЗ т.н. «внешним правилом», подлежащим безусловному исполнению. Понятно, что возникновение таких правил вызывает у вовлеченных в процесс лиц новые затраты, а именно: издержки на изменение поведения, на защиту правила, а также на приобретение знания об этом правиле [1]. В этой связи актуальной задачей представляется анализ практических вопросов правоприменения, которые должны возникнуть как у компаний, осуществляющих закупки в рамках закона № 223-ФЗ, так и у фирм-нерезидентов и российских поставщиков иностранных ТРУ.

Механизм получения приоритета российскими товарами (участниками) в соответствии с ПП РФ № 925И заключается в следующем. При проведении конкурентной процедуры участник закупки в декларативном порядке предоставляет организатору сведения о стране происхождения продукции (при непредставлении сведений она считается иностранной по умолчанию¹). Для конкурса, запроса предложений, запроса цен, запроса котировок и т.п. на этапе оценки и сопоставления заявок ценовое предложение участника, предложившего ТРУ российского происхождения, считается условно сниженным на 15% относительно любого иностранного соперника. В случае, если организатором проводился аукцион со снижением начальной (максимальной) цены договора на определенную закупочной документацией «шаг», то победивший в нем участник-иностранец (или компания-резидент, предлагающая импортные товары) будет обязан продать свой товар заказчику на 15% дешевле, ранее предложенной им на торгах цены договора.

В то же время право получения преимущества по ПП РФ № 925И не абсолютно и имеет ряд оговорок. К примеру, приоритет не предоставляется в случае признания закупки несостоявшейся, при отсутствии в поступивших от участников заявках предложений на поставку российских (либо иностранных) ТРУ, а также когда в предложенных ТРУ доля стоимости, созданной в пределах территории Российской Федерации, составляет менее 50%.

Говоря иными словами, правовая норма о предоставлении приоритета действует в случае, когда сложившийся при проведении некоторой закупки набор претендентов неоднороден, то есть соревнуются либо российские и зарубежные поставщики, либо (опосредованно) ТРУ. Если же поставщики однородны (например, все товары – иностранные) либо заявку на участие в процедуре подал только один претендент, то вопрос о преференциях уже не возникает.

Кроме того, следует отметить еще один важный аспект рассматриваемой проблемы, в котором явно не хватает ясности для заказчиков. Дело в том, что согласно ПП РФ № 925 организаторам торгов предписано предоставлять приоритет, действуя с учетом требований Генерального соглашения о тарифах и торговле 1994 года (ГАТТ) и договора о ЕврАзЭС от 29.05.2014. Согласно им Россия обязалась предоставлять продукции из других стран равно благоприятный режим на своем внутреннем рынке. При этом достаточные указания в отношении порядка применения данных международных договоров сегодня в ПП РФ № 925 отсутствуют. Отдельные авторы, специализирующиеся на проблеме закупочной деятельности, говорят о необходимости незамедлительного внесения ясности, поскольку неоднозначная трактовка документа создает большие проблемы для заказчиков [2, с. 13-16; 3, с. 33-34].

Также не совсем понятна и ситуация, когда одна страна одновременно является участником сразу двух соглашений. К примеру, договор о ЕврАзЭС предусматривает национальный режим только для работ и услуг, а не для товаров, в то же время все участники данного экономического союза, за исключением Беларуси, являются членами ВТО (ГАТТ), следовательно, могут претендовать на национальный режим для любых ТРУ еще и на этом основании. Что касается продукции из Республики Беларусь, то, несмотря на письменные разъяснения Минэкономразвития (письма от 06.12.2016 № Д28и-3197, от 18.11.2016 № Д28и-3107) о том, что

¹ То есть отсутствие указанного документа в конкурсной заявке не может являться основанием для отказа в допуске участнику.

она может получать приоритет наравне с российскими, эксперты склонны считать белорусские товары иностранными до момента изменения ПП РФ № 925 или договора о ЕврАзЭС [2, с. 16].

Отсутствие четких ориентиров ведет к тому, что при рассмотрении спорных ситуаций представители государства вынуждены прибегать к импровизациям, рассуждая о духе и букве правовых норм. В ходе рассмотрения Новосибирским УФАС 15.05.2017 дела б/н (закупка № 31704948250) комиссия антимонопольного органа посчитала некорректным буквальное толкование ПП РФ № 925, согласно которому приоритет может предоставляться не только России, но еще и 170 странам – участницам ВТО и ЕврАзЭС, поскольку в этом случае документ теряет свой политико-правовой смысл и экономический эффект.

Но и фактическое отсутствие (по тем или иным причинам) повода для предоставления приоритета кому-либо из участников процедуры не избавит заказчика от определенного рода сложностей и сопутствующих материальных и временных затрат. В частности, увеличивается объем данных, которые необходимо обработать для информационного обеспечения процесса принятия решений. Кроме того, усложняются расчеты при оценке и сопоставлении поступивших предложений. И наконец, повышается вероятность оспаривания итогов в органах антимонопольной службы и арбитражных судах. К примеру, какой-нибудь недовольный участник может решить обжаловать решение закупочной комиссии, утверждая, что победившая заявка является российской менее чем на 50% и приоритет ей был предоставлен незаслуженно.

В силу различных обстоятельств (развал СССР и его последствия, длительная ориентация экономики страны на вывоз сырья, недостаточные инвестиции в развитие промышленности и др.) промышленная продукция отечественного происхождения пока еще не производится в достаточном объеме и ассортименте (к примеру, технологическое оборудование) либо нередко отстает по качественным параметрам. Как известно, тема импортозамещения сегодня помимо чисто экономического содержания имеет еще и важное общественно-политическое значение. Однако, по данным исследований, промышленники в последние годы продолжали отдавать предпочтение зарубежным машинам и оборудованию, несмотря на их существенное подорожание после девальвации рубля [3]. Следовательно, важно констатировать тот факт, что во многих закупках тема предоставления приоритета попросту не возникнет, поскольку сопоставимых товаров или оборудования на территории России не выпускается. Кроме того, многие заказчики заинтересованы в развитии взаимоотношений с поставщиками и производителями зарубежных ТРУ, поскольку для них важно получение новых инновационных технологий и продуктов, участие в международной промышленной кооперации. В связи с тем что привлечение к процедурам закупок иностранных участников остается актуальным, возникает ряд вопросов, которым необходимо уделить внимание на этапе планирования закупочных процедур.

Во-первых, одно из наиболее значимых действий, которое по закону № 223-ФЗ должен совершить заказчик, – определить начальную (максимальную) цену договора (далее по тексту – НМЦД). Эта величина призвана ориентировать участников будущей закупочной процедуры и представляет собой предельную сумму, которую покупатель готов заплатить за конкретную позицию ТРУ, выставленную на торги. Самый распространенный способ подготовки обоснования НМЦД – анализ рыночных цен ТРУ посредством запроса коммерческих предложений потенциальных участников. Получив предложения, организатор закупки обрабатывает их и на базе имеющейся методики определяет НМЦД (к примеру, как среднее арифметическое от имеющихся цен). В этой связи возникает вопрос о том, насколько данные цены соответствуют среднерыночному уровню. Вероятно, знакомые с ситуацией поставщики зарубежных товаров на всякий случай добавят к базовой стоимости предлагаемой продукции лишних 15% (чтобы их впоследствии учли в НМЦД). Следовательно, заказчику потребуются дополнительный анализ полученной конъюнктурной информации, сравнение с иными доступными источниками (к примеру, с ценами договоров за прошедшие периоды, если таковые имелись).

Второй важный вопрос – выбор способа закупки, так как от этого зависит величина относительного завышения стоимости иностранного товара относительно российского. Не оспаривая необходимость

поддержки отечественного товаропроизводителя, автор тем не менее считает необходимым упомянуть возникающий параллельно риск необоснованного завышения стоимости российской продукции, фактического уклонения привилегированных участников от конкурентной борьбы с «иностранцами» ввиду наличия у них ценовой преференции а priori. А от этого зависит уже возможность заказчика сэкономить в результате проведения процедуры закупок. Сегодня, в условиях сложной экономической ситуации, большинство отечественных компаний реализуют программы сокращения операционных издержек, повышения эффективности бизнеса. Поэтому покупка российского товара по цене, которая может оказаться выше зарубежного аналога на 15%, не выглядит такой уж оптимальной. Напрашивающимся ответным шагом может стать расширенное применение аукционов (в качестве основного способа закупки), так как в таком случае по итогам торгов цена победителя, предложившего иностранную продукцию, должна упасть еще на 15%. Впрочем, по этой же самой причине возможен и отказ поставщиков зарубежных ТРУ от участия в подобных процедурах².

Учитывая данные обстоятельства, компании-потребителю следует предварительно провести анализ применяемых способов закупки на предмет их будущей эффективности и результативности. К примеру, для таких процедур, как конкурсы и запросы предложений число критериев оценки участников должно быть больше одного. В частности, если удельный вес ценового критерия в конкурсной документации будет назначен в размере 50%, то относительное завышение цены иностранного участника составит уже $15\% \cdot 0,5 = 7,5\%$. Несмотря на некоторое усложнение процесса подсчета итоговых баллов, такая процедура может дать заказчику определенный шанс привлечь дополнительных участников.

Поэтому если для организатора важно, чтобы закупочные процедуры были признаны состоявшимися, чтобы в результате их проведения получались объективные рыночные цены (нередко для этого необходимо участие зарубежных партнеров), то он может способствовать этому, варьируя сами процедуры или их параметры. В конечном итоге, в случае объективной необходимости безусловного продолжения сотрудничества с зарубежными поставщиками можно выбрать в качестве способа закупки приобретение ТРУ у единственного источника, однако это потребует соблюдения ряда формальностей, предусмотренных положением о закупке, а также неизбежно ухудшит статистическую отчетность предприятия в рамках закона № 223-ФЗ.

И наконец, третий вопрос, о котором организатору следует задуматься еще на этапе планирования закупки, – это стимулирование участия поставщиков, развитие коммуникаций с субъектами рынка. Тема информационного взаимодействия с внешней средой в лице потенциальных участников закупки является одной из ключевых при организации конкурентных процедур отбора, поскольку активность поставщиков позволяет потребителю поддерживать на должном уровне рыночное предложение в части необходимых ему материально-технических ресурсов [4, с. 32]. Поэтому заказчику недостаточно лишь информировать компании из целевой аудитории о планируемых закупках, потребуется еще побудить их к участию. С этой целью рекомендуется проводить разъяснительную работу среди контрагентов. Формы ее могут быть различными: прямые переговоры, информационные рассылки, коллективные семинары и вебинары и др. Особенно это касается прямого сотрудничества с иностранными поставщиками (производителями или их дилерами), поскольку даже когда у зарубежных производителей на сегодняшний день отсутствуют адекватные товары-конкуренты из России, многие из них воспримут данную информацию негативно. Во внешнеэкономической деятельности принято исходить из принципов паритета сторон, соблюдения взаимных интересов и т.п., поэтому даже «спящая» правовая норма может вызвать некоторое психологическое отторжение, в особенности у крупных, известных компаний. Возможное ощущение дискомфорта, ущемления прав вполне способно стать препятствием для их участия в закупочных процедурах, что повлечет за собой

² В этой связи укажем, что аукцион крайне непопулярен у субъектов закона о закупках № 223-ФЗ. Согласно данным из доклада Минэкономразвития доля закупок, осуществленных посредством проведения аукциона, в 2015 году составила лишь 1%, а в 2016 году – 3% [5]. Во многом это объясняется тем, что данная процедура считается самой длительной и негибкой по отношению к другим возможным способам.

снижение их эффективности ввиду падения конкурентного давления³. Поэтому если российский потребитель заинтересован в сохранении партнерских взаимоотношений с иностранным контрагентом, то эти вопросы следует проговорить с ним отдельно, еще до объявления закупки.

Отдельные исследователи предупреждают, что практика предоставления приоритета фактически означает введение искусственной защиты отдельных производств от глобальной и внутренней конкуренции взамен создания конкурентной деловой среды для естественного стимулирования инноваций в стране [6, с. 295]. Указывается, что на фоне интеграционных процессов, происходящих в мире, защита интересов отечественных товаропроизводителей не может ограничиваться сохранением определенной закрытости системы публичных закупок для иностранных участников и созданием системы преференций для отечественных компаний, а также должна предусматривать большую защиту прав хозяйствующих субъектов от действий недобросовестных заказчиков [7, с. 82-83].

При этом действия государства в данной сфере также вполне понятны и обоснованны, поскольку совокупный спрос со стороны субъектов закона № 223-ФЗ в разы превышает уровень государственного заказа. Растущая вовлеченность субъектов малого и среднего бизнеса, российских производителей инновационной продукции в процесс материально-технического снабжения таких компаний может дать значительный мультипликативный эффект для экономики, а также способствовать ускоренной институционализации лучших практик современного бизнеса. А от развития отечественных производств, стимулирования процесса реиндустриализации во многом зависит экономическая безопасность страны.

Подводя итоги, отметим, что расширение и изменение нормативной базы вокруг закона № 223-ФЗ неизбежно усложняют процесс закупок для «отдельных видов юридических лиц». Повышение требований к закупочной документации, процессу принятия решений, увеличение числа отчетов ведут к большему риску ошибок, связанных с человеческим фактором (особенно при частом проведении разнообразных процедур отбора поставщиков). Также возможно снижение результативности закупочных процедур (возникнет необходимость их повторного объявления). В результате на определенном отрезке времени могут возрасти общие издержки заказчика на организацию процесса снабжения. Следовательно, таким компаниям необходимо уделить больше внимания коммуникациям с субъектами рынка и вопросам организационно-методологического обеспечения закупочной деятельности.

³ Тема возможного демпинга со стороны иностранных конкурентов отечественных товаропроизводителей (зачастую имеющих большую организационную и коммерческую гибкость) требует отдельного повествования, равно как и анализ вариантов оппортунистического поведения российских поставщиков, вызванного получением преимуществ.

Список литературы:

1. *Панях Э.Л.* Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике // Экономическая социология. 2001. Том 2. № 4. С. 56-68.
2. *Байрашев В.Р.* Практические вопросы применения постановления Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2017. № 3. С. 6-17.
3. *Грузин С.В.* Национальный режим в закупках по закону № 223-ФЗ // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2017. № 1. С. 32-37.
4. *Цухло С.* Процесс пошел: как происходит импортозамещение в промышленности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://rbcdaily.ru/economy/562949997519427> (дата обращения 01.06.2017).
5. *Король А.Н.* Конкурентные закупки и рыночные коммуникации промышленного предприятия // Власть и управление на Востоке России. 2008. № 2. С. 29-33.
6. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=16128> (дата обращения 01.06.2017).
7. *Сморodinская Н.В.* Глобализированная экономика: от иерархий к сетевому укладу. М.: ИЭ РАН, 2015. 344 с.
8. *Белов В.Е.* Защита прав участников публичных закупок в условиях интеграции России в мировое экономическое пространство // Современный юрист. 2014. № 3. С. 77-89.