

# КАТАЛОГ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД<sup>1</sup>



**ГОЛОВЩИНСКИЙ**  
Константин Игоревич,

заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



**ХАФИЗОВ**  
Тимур Рашитович,

директор Центра экспертизы, разработки и сопровождения информационно-технологических решений НИУ ВШЭ

**С** принятием Федерального закона № 44-ФЗ в законодательстве о контрактной системе появилось понятие каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее также — каталог). Статья 23 Федерального закона № 44-ФЗ определяет обязательность использования каталога при указании наименования объекта закупки, а также при формировании идентификационного кода закупки. Таким образом, каталог является основой определения объекта закупки в целях осуществления последующего описания закупаемого товара, работы или услуги и фактически структурирует все закупаемые объекты.

Изначально, при принятии закона, предполагалось введение в действие каталога в период до 2016 года, однако впоследствии эти сроки были перенесены на 2017 год<sup>2</sup>. Сложность проблематики создания каталога заключается не только в формулировании наименований всего многообразия закупаемых товаров, работ и услуг, но и в единообразном описании наименований таким образом, чтобы оно служило целям сопоставления (сравнимости) закупаемых объектов и определения их однозначных (достаточных) характеристик.

В 2017 году Правительством РФ было принято постановление от 08.02.2017 г. № 145, закрепившее правила формирования и ведения в Единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и правила

использования указанного каталога (далее также — Постановление № 145, Правила).

Постановление № 145 определяет каталог как систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) ОК 034–2014 и включающий в себя коды каталога, соответствующие указанным кодам товара, работы, услуги, являющиеся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги и иную информацию в соответствии с Правилами. Таким образом, в качестве исходного «каркаса» каталога определен классификатор ОКПД 2, на основе которого формируется перечень объектов закупки с обязательным указанием по каждому из них единиц измерения по ОКЕИ. В целях привязки каталога к ИКЗ осуществляется кодирование объектов каталога по установленным Правилам.

При изучении Постановления № 145 возникают отдельные вопросы относительно полноты целесообразности регулирования его отдельных положений. К примеру, пункт 9 Правил указывает, что на каждый товар, работу, услугу формируется отдельная строка (позиция) каталога; при этом несколько позиций каталога могут объединяться в ассортиментный набор, под которым «подразумевается совокупность позиций каталога, объединенных по какому-либо одному или совокупности признаков товаров, работ, услуг». Очевидно, что такая группировка возможна для относительно однородных объектов, однако указание на ассор-

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках подготовки ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации».

<sup>2</sup> По состоянию на 1 января 2017 года каталог товаров, работ и услуг в РФ по-прежнему отсутствовал.

тиментный набор<sup>3</sup> в части данного определения не является однозначным и порождает вопросы относительно возможности включения позиций каталога в разные ассортиментные наборы, обязательности признаков и т. п. Полагаем, что было бы целесообразно непосредственно указать на цель введения понятия «ассортиментного набора»: например, осуществление закупок товаров, работ, услуг, связанных друг с другом.

Также следует отметить, что правила предлагают достаточно развернутое описание объекта в соответствии с требованиями статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ включением в него, в том числе, перечня потребительских свойств и иных характеристик товаров, работ, услуг, включая набор функциональных, технических, качественных характеристик, эксплуатационных характеристик (при необходимости), позволяющих идентифицировать товар, работу, услугу. При этом в отношении каждой характеристики, имеющей количественную оценку, указывается ее конкретное значение (или исчерпывающий перечень конкретных значений, или диапазоны допустимых значений), минимально либо максимально допустимые значения, а в отношении каждой характеристики, не имеющей количественной оценки, указывается исчерпывающий перечень соответствующих свойств товара, работы, услуги, в том числе с учетом требований правил нормирования.

Начиная с 1 января 2018 года в такое описание включается информация о распространяющихся на товары, работы, услуги технических регламентах и документах, разработываемых и применяемых в национальной системе стандартизации.

Правила оговаривают, что «при необходимости» описание может также включать «спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, цифровые модели, результаты работы, тестирования, требования, в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями ГК РФ, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, стандартов, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии».

Наконец, в отношении лекарственных препаратов с 1 марта 2017 года, а в отношении иных товаров, работ, услуг — с 1 октября 2017 года в позиции каталога также может включаться дополнительная информация о конкретных товарах, работах, услугах, в том числе информация о ха-

рактеристиках таких товаров, их производителей, торговых наименованиях, наименованиях мест происхождения товаров, ценах за единицу количества товара, объема работы, услуги и (или) ценах за единицу измерения количества товара, объема работы, услуги, условиях поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Таким образом, описание отдельного объекта может представлять собой не просто характеристики, но и заданные значения, указание на обязательные требования к объекту, а также изображения, позволяющие идентифицировать его. При анализе предлагаемого содержания каталожных строк становится очевидным, что позиция каталога при условии заполнения всех названных строк описания объекта закупки по сути представляет собой основу типового контракта (или типовые условия контракта) в части детального описания объекта закупки. Безусловно, Правила содержат оговорки относительно избирательной «необходимости» заполнения отдельных показателей и их значений, однако критерии такой избирательности в акте не установлены, а следовательно, из фактультативных они могут перейти в категорию обязательных. Также Правилами предусмотрено, что заказчики обязаны применять информацию, включенную в позицию каталога, с указанной в ней даты начала обязательного применения, в том числе указывать согласно такой позиции описание товара, работы, услуги (при наличии такого описания в позиции), то есть не вправе не упоминать характеристики или отклоняться от значений, если они были установлены.

Следует положительно оценивать попытки полного и всестороннего описания объекта закупки, однако обязательность приведения достаточно объемной информации в документах, сопровождающих жизненный цикл закупки, не может не вызывать опасений относительно возрастания объема нагрузки для контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб, тем более что до осени 2017 года информация по позициям каталога будет размещаться в форме электронного документа, т. е. при заполнении документов в ходе планирования и осуществления закупки будет необходимо копирование соответствующей информации.

В целом использование каталога объектов закупки как сборника типовых контрактов по конкретным объектам или как инструмента нормирования закупаемых объектов осуществляется в ряде регионов РФ.

Например, в Московской области на основе ОКВЭД и ОКПД создан Классификатор объектов закупок для обеспечения государственных нужд Московской области и муниципальных нужд<sup>4</sup>, представляющий собой систематизированный и сгруппированный по иерархическому принципу перечень в электронном виде товаров, работ, услуг, являющихся объектами закупок, осуществляемых заказчиками, где каждому объекту закупки присвоен уникальный код.

Структура данного классификатора позволяет сформировать объект и дать его достаточно подробное описание. Правила предписывают планирование и осуществление закупок исключительно на основе позиций классификатора. При необходимости (если параметры объекта некорректны или объект отсутствует в классификаторе) он может быть изменен или дополнен, причем если изменение касается уже содержащегося объекта закупки, то предыдущая позиция такого объекта закупки становится неактуальной, не может быть использована заказчиками для осуществления новых закупок, но ретроспективно сохраняется.

Во Владимирской области Классификатор также представляет собой базу данных на основе ОКВЭД, содержащую систематизированный перечень товаров, работ, услуг, где каждой из позиций присвоен определенный код, с администрированием содержания со стороны уполномоченного органа<sup>5</sup>. При этом формирование цен в отношении отдельных объектов закупок (товаров) производится на основе данных, ежемесячно представляемых территориальным органом Росстата в департамент развития предпринимательства, торговли и сферы услуг администрации области.

В Москве<sup>6</sup> Классификатор предметов государственного заказа также содержит достаточно подробное описание объектов закупки, причем однородные объекты, имеющие разные показатели одних и тех же признаков (например, бензин с различными показателями октанового числа), рассматриваются как самостоятельные позиции (единицы классификатора). Фактически данный тип

каталога содержит двухуровневое деление объектов закупки (именуемое КПГЗ и СПГЗ), при этом КПГЗ представляет собой верхнеуровневое описание объекта, при необходимости дополняемое (детализируемое) на уровне СПГЗ. Относительным недостатком данного классификатора является то, что его наполнение происходит «снизу» — при поступлении заявки на включение объекта в каталог в связи с необходимостью осуществления закупки. Таким образом, описание позиции объекта в каталоге может происходить по «укрупненным» параметрам, указанным конкретным заказчиком, хотя и с последующей возможностью их изменения или уточнения, что не позволяет сформировать описание по всей «линейке» характеристик, если в отношении них не поступало обращение заказчика.

В Республике Татарстан каталог сопряжен с Детализированным перечнем централизованно закупаемых товаров, заказываемых работ и услуг для нужд заказчиков Республики Татарстан<sup>7</sup>, реализация закупок по которым возможна, в том числе, с использованием региональной автоматизированной системы закупок «Электронный магазин».

Необходимо отметить, что в большинстве субъектов РФ так или иначе от заказчиков требуется (им рекомендуется) единообразие в описании характеристик объекта и в целом присутствие этого описания уже на этапе планирования закупок. Исходя из анализа содержания принимаемых на региональном и муниципальном уровнях актов можно прийти к выводу, что в основном это связано с необходимостью представления уполномоченным органом централизованной статистической отчетности, а также проведением контрольных мероприятий в сфере закупок и поддержанием работоспособности создаваемых локальных информационных систем в сфере закупок. Соответственно, в целях решения указанных задач, а также для контроля за ценообразованием и при централизации закупок заказчики вносят информацию об объекте, включая описание его характеристик, на основе предлагаемых параметров.

<sup>4</sup> См. Распоряжение Комитета по конкурентной политике Московской области от 08.12.2015 г. № 50-01-38/15 «Об утверждении Регламента ведения классификатора объектов закупок для обеспечения государственных нужд Московской области и муниципальных нужд».

<sup>5</sup> См. Постановление губернатора Владимирской области от 31.12.2013 г. № 1566 (ред. от 01.12.2016 г.) «Об утверждении Положения о порядке формирования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков Владимирской области».

<sup>6</sup> См. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы от 14.06.2012 г. № 65-ПР «О порядке применения, ведения и корректировки Справочника "Классификатор предметов государственного заказа города Москвы"».

<sup>7</sup> См. Порядок организации централизованного определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных нужд Республики Татарстан, нужд бюджетных учреждений Республики Татарстан и определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд заказчиков Республики Татарстан, для которых государственный комитет Республики Татарстан по закупкам осуществляет функции по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденный Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 08.05.2014 г. № 307 (ред. от 13.01.2017 г.), и Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 28.08.2008 г. № 615 (ред. от 29.12.2016 г.) «О вопросах организации централизованного определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных нужд Республики Татарстан и признании утратившими силу отдельных актов Кабинета Министров Республики Татарстан» (вместе с «Положением о порядке организации централизованного размещения заказа для государственных нужд Республики Татарстан», «Детализированным перечнем товаров и услуг, закупаемых централизованно для государственных нужд Республики Татарстан»).

<sup>3</sup> Словосочетание «ассортиментный набор» как специальное понятие в иных нормативных актах не используется, хотя в ряде актов при определении понятий термин «ассортимент» используется как синоним слова «набор». Например, ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения (утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 г. № 582-ст) содержит понятие «ассортимент товаров», под которым понимается набор товаров, объединенных по какому-либо одному или совокупности признаков (видам, классам, группам, моделям, размерам, цветам и/или иным признакам), предназначенный для продажи населению.

Рисунок 1.

Позиции каталога на основе справочника характеристик

Шаблон описания объекта закупки ПЛАНШЕТНЫЕ КОМПЬЮТЕРЫ Ед.изм.: шт						
№ п/п	Наименование характеристики	Тип значения характеристики	Тип выбора значений справочника	Условие применения значения характеристики	Значения характеристики	Условие применения характеристики
1	Тип экрана *	Справочник	Единственный выбор	x	AMOLED TFT IPS TFT PLS TFT TN	Не определено
2	Размер экрана, дюйм *	Число (целое)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 7	x
3	Вес, кг*	Число (дробное)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 0,2	x
4	Тип процессора, ядер*	Число (дробное)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 2	x
5	Частота процессора, МГц *	Число (целое)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 800	x
6	Размер оперативной памяти, Гб *	Число (целое)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 1	x
7	Объем накопителя, Тб *	Число (целое)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 16	x
8	Наличие модулей Wi-Fi, Bluetooth, поддержки 3G (UMTS)*	Справочник	Множественный выбор (и/или)	x	3G * 4G (LTE) Bluetooth * GPS Wi-Fi*	Не определено
9	Наличие слота для карты памяти	Справочник	Единственный выбор	x	Да Нет	Не определено
10	Время автономной работы, ч *	Число (дробное)	x	равно/не более/не менее/диапазон	от 2,5	Не определено
11	Операционная система *	Справочник	Множественный выбор (и/или)	x	Android iOS Windows	Не определено

Примечательно, что в исследованных примерах региональных каталогов и классификаторов объектов закупки имеются следующие сходные моменты:

- описание и наименование объекта закупки привязано к универсальным классификаторам ОКВЭД и (или) ОКПД;
- ведение каталога (классификатора) осуществляет отдельный оператор;
- поддержка каталога обеспечивается средствами локальной информационной системы;
- предусмотрена процедура уточнения (обновления) параметров объекта или дополнение

новыми объектами по обращению заказчика или иного субъекта, осуществляющего регулирование закупок;

- при обновлении (дополнении) сведений об объекте осуществляется архивирование и хранение ретроспективной информации по данному объекту закупки.

Что касается степени детализации описания объектов закупки, то они разнятся в зависимости от региона, и абсолютно тождественный «набор» сведений или стандартных характеристик в отношении

Рисунок 2.

Позиции каталога на основе каталожных позиций

Фрагмент КОЗ											
Код классификации	1 уровень	2 уровень	3 уровень	4 уровень	5 уровень	6 уровень	Код ОКПД	Код ОКВЭД	Единицы измерения	Код ОКПД	Код ОКВЭД
01	ТОВАРЫ										
01.03	Канцелярские изделия, бумага и бухгалтерские изделия										
01.03.01	Письменные принадлежности										
01.03.01.04	Чернила, тушь и стержни										
01.03.01.04.01	Стержни для шариковых ручек										
01.03.01.04.02	Стержни для гелевых ручек										
01.03.01.04.03	Стержни для роликов										
01.03.01.04.04	Стержни для линеров										
01.03.01.04.05	Чернила в патронах для шариковых ручек										
01.03.01.04.06	Чернила										
01.03.01.04.06.01	Чернила уксусные										
01.03.01.04.06.02	Чернила синие										
01.03.01.04.06.03	Чернила фиолетовые										
01.03.01.04.06.04	Чернила черные										
01.03.01.04.07	Тушь черная										
01.03.01.05	Ластик										
01.03.01.05.01	Ластик из замши										
01.03.01.05.02	Ластик из каучука										
01.03.01.05.03	Ластик из пластика										
01.03.01.05.04	Ластик из термопластичной резины										
01.03.01.06	Точилки										
01.03.01.06.01	Точилка ручная										
01.03.01.06.02	Точилка механическая										
01.03.01.06.03	Точилка электрическая										

объектов по итогам анализа данных примеров привести невозможно.

Вместе с тем Постановление № 145 и Правила воспроизводят основные моменты имеющейся региональной практики формирования и ведения каталогов объектов закупок, а следовательно, имеются предпосылки для достаточного наполнения федерального каталога и потенциал для последующего развития системы каталогизации в целом.

В настоящее время существуют два основных подхода к проектированию каталога.

Согласно первой модели позиции каталога формируются на основе справочника характеристик. Шаблон в этом случае может быть представлен в следующем формате (рисунок 1).

Преимущества модели состоят в том, что ее реализация обеспечивает возможность нормирования цен по широкому кругу номенклатуры, а также возможность ценового мониторинга и применения ре-

ферентных цен по широкому кругу номенклатуры. В рамках данной модели наиболее целесообразно поэтапное обеспечение единообразного указания номенклатур по всему спектру каталога

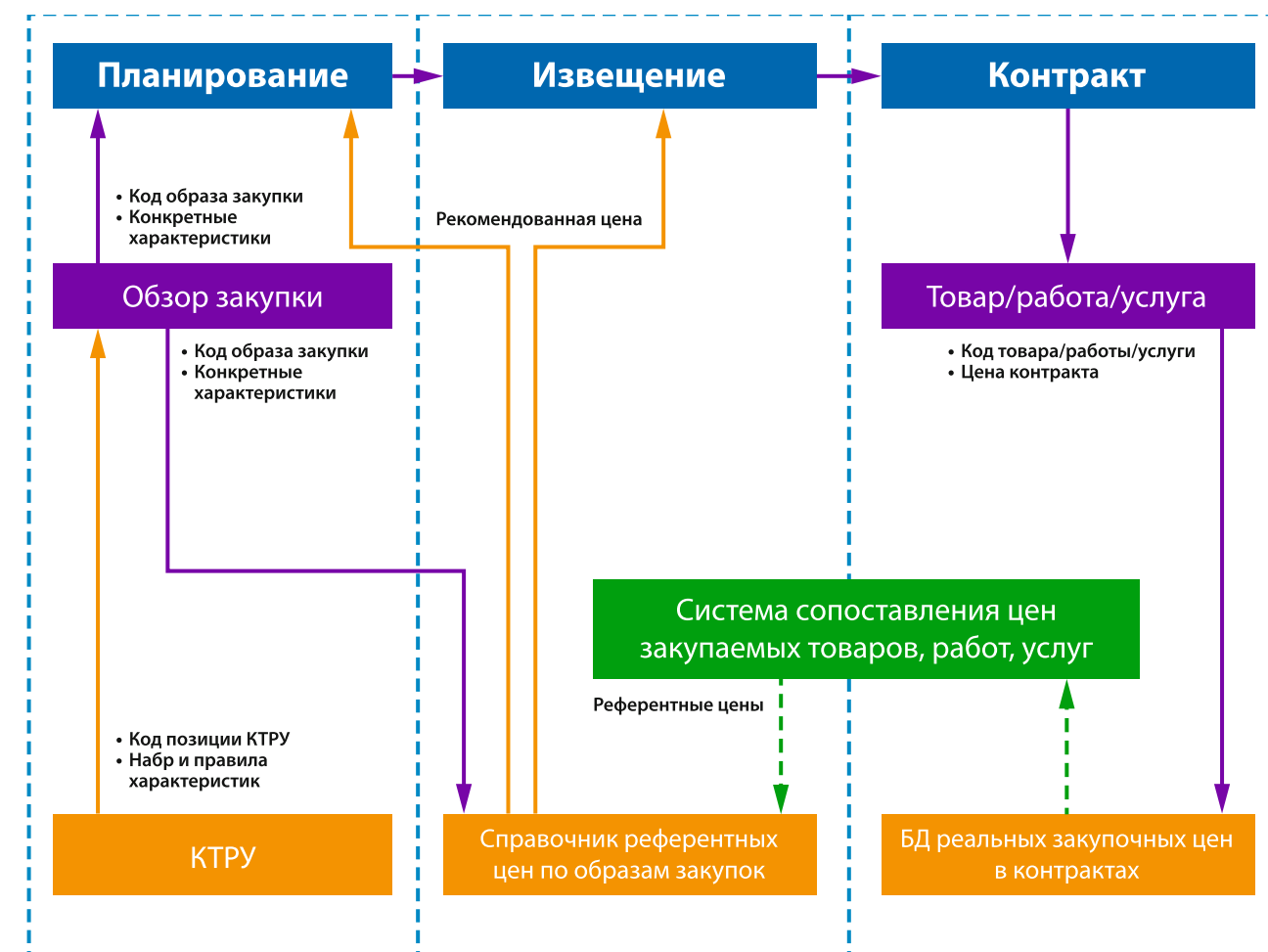
Согласно второму подходу каталог формируется как набор систематизированных каталожных позиций. Одним из наиболее показательных примеров каталога такого типа является Классификатор объектов закупки, который используется в Московской области<sup>8</sup> (рисунок 2).

Преимущество данной модели состоит в обеспечении единообразия номенклатур по всему каталогу. В то же время реализация данной модели обеспечивает нормирование и ценовой мониторинг только по узкому кругу номенклатур (например, лекарственные средства), где уже созданы Реестры номенклатур.

Предлагаемая схема закупок с использованием Каталога приведена на рисунке 3. ■

Рисунок 3.

Предлагаемая схема закупок с использованием Каталога



<sup>8</sup> Ведется в соответствии с Распоряжением Комитета от 08.12.2015 г. № 50-01-38/15 «Об утверждении Регламента ведения классификатора объектов закупок для обеспечения государственных нужд Московской области и муниципальных нужд»