

НОРМИРОВАНИЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД

ЧАСТЬ 3. НОРМИРОВАНИЕ СВОЙСТВ ТОВАРОВ¹

¹ Нормирование закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Часть 1, 2 // «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение», № 42, 2015. С.16–39.



СЕРГЕЕВА
Вероника Александровна,

к. э. н., доцент кафедры финансового менеджмента в государственном секторе департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук, НИУ ВШЭ

ОБЩИЕ ПРАВИЛА НОРМИРОВАНИЯ СВОЙСТВ ТОВАРОВ

Основу правового регулирования нормирования свойств товаров составляют принятые в реализацию нормы статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ:

- Общие правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 г. № 926 (далее — постановление № 926, Общие правила нормирования товаров) (акт первого уровня);
- Акты высших исполнительных органов государственной власти, местных администраций муниципальных образований об утверждении правил определения требований к закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (правила определения требований к товарам) (акты второго уровня);
- Акты органов власти (органов местного самоуправления), государственных внебюджетных фондов, утверждающие требования к закупаемым ими, их территориальными органами (подразделениями) и подведомственными указанным органам, казенными и бюджетными учреждениями, отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (акты третьего уровня).

К актам второго уровня, регламентирующим нормирование свойств товаров для федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, относится постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 г.

№ 927 «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее — постановление № 927, Федеральные правила нормирования свойств товаров).

В основном структура правового регулирования нормирования свойств товаров определяется следующими положениями Федерального закона: под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши (часть 2 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ).

То есть необходимо таким образом вмешаться в закупочный процесс, чтобы снизить возможность приобретения товаров (работ, услуг) с избыточными потребительскими свойствами (иными характеристиками).

Такая задача не может быть решена централизованно единым решением для всех действующих на территории Российской Федерации заказчиков, поскольку требует учета функционала каждого из них. Так, например, для одного заказчика товар может являться товаром с избыточными потребительскими свойствами, а для другого — отвечать реализуемым задачам и функциям.

Необходимо также отметить, что нормирование товарных свойств — затратный вид регулирования, требующий сопоставления планируемых затрат на установление ограничений по товарным свойствам (характеристикам) и полученных после введения указанного правового регулирования эффектов.

Рисунок 1.

Критерии отбора вида товара (работы, услуги) для включения в перечень

КРИТЕРИИ И ИХ ЗНАЧЕНИЯ, А ТАКЖЕ ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

определяются Правительством РФ, ВООГВ субъектов РФ, местными администрациями МО

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ:

- Доля **расходов** на приобретение товаров (работ, услуг), относимых на соответствующий ОКПД в общем объеме расходов на закупки ППО;
- Доля **количества контрактов** на приобретение ТРУ (**количества (объема) приобретаемых ТРУ** в общем количестве контрактов (количестве (объеме) приобретаемых ППО ТРУ).

ВООГВ субъектов РФ, местные администрации МО:

- устанавливают значения обязательных критериев для формирования Обязательного перечня и Ведомственных перечней
- могут установить значения обязательных критериев для формирования Ведомственного перечня, отличные от значений для формирования Обязательного перечня
- вправе установить дополнительные критерии для формирования Обязательного перечня
- включают в Обязательный перечень все ТРУ, включенные в Федеральный обязательный перечень

В связи с этим концепция нормирования товарных свойств исходит из предоставления высшим исполнительным органам государственной власти, местным администрациям муниципального образования права самостоятельно определять методологию выявления избыточных товарных свойств и соответственно определения номенклатуры товаров, по которым целесообразно проводить указанную работу (пункт 2 Общих правил нормирования товаров) с учетом общих требований, установленных Правительством Российской Федерации.

К таким общим требованиям относятся:

- формирование обязательного перечня отдельных видов товаров, работ, услуг, их потребительских свойств и иных характеристик, а также значения таких свойств и характеристик (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (далее — Обязательный перечень);
- определение порядка формирования и ведения государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами и муниципальными органами перечня утвержденных свойств (характеристик), закупаемых ими, их территориальными органами и подведомственными бюджетными и казенными учреждениями товаров, работ, услуг (далее — Ведомственный перечень), включая примерную форму Ведомственного перечня;
- порядок применения установленных Общими правилами нормирования товаров критериев отбора, значения указанных критериев, установление дополнительных критериев.

Пунктом 11 Общих правил нормирования товаров установлены критерии, которые необходимо использовать каждому публично-правовому образованию при отборе нормируемых товаров (работ, услуг) (рис. 1).

С одной стороны, указанные критерии позволяют выбрать товары, работы, услуги, на приобретение которых тратится наибольший объем средств. Соответственно, если принятые решения позволят исключить риски приобретения указанных товаров (работ, услуг) с избыточными потребительскими свойствами, это может привести к значимому сокращению и повышению эффективности бюджетных расходов. Еще одним значимым показателем, который позволяет достичь существенные результаты при введении регулирования процесса, является количество закупаемой продукции (услуг).

Каждое публично-правовое образование самостоятельно решает, какой объем средств, направляемых на закупку, и какое количество осуществляемых закупок будут значимы для данного публично-правового образования (то есть регулирование в какой части снизит издержки на осуществляемые закупки).

Например, если расходы на закупку продукции определенного наименования составляют более 20 процентов от расходов на все закупки, то эффект от принимаемых мер может составить снижение расходов в целом на закупки до 1,25 процентов. Для федерального бюджета такой показатель является значимым, принимая во внимание, что расходы на закупки приблизительно составляют до 30 процентов от предусмотренных федеральным законом о бюджете бюджетных ассигнований.

Рисунок 2.

Использование критериев

Критерии		Перечень закупок
Доля расходов	Среднее арифметическое — более 20 процентов	строительные работы
Доля контрактов		
+		
Приобретение прав на основные средства со сроком полезного использования от 3 лет	Стоимость за единицу от 500 тыс. рублей	автомобили
Приобретение материальных запасов	Стоимость за единицу от 40 рублей	канцелярские принадлежности

Определившись с приоритетами, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований устанавливают значения указанных критериев, применяемые для формирования обязательных перечней.

Необходимо отметить, что значения критериев могут быть разными для обязательного и для ведомственного перечней.

Например, для обязательного перечня будет важна социальная значимость закупки. В этом случае критерии доли расходов и количества будут дополняться специальными критериями, расширяющими общий перечень (рис. 2).

Установив значение критериев, высший исполнительный орган государственной власти, мест-

ная администрация определяют базу для расчета данного критерия (например, данные за три предшествующих года, данные обо всех заключенных контрактах или принятых обязательствах, данные об оплате за отчетный год. Порядок определения базы, используемой для расчета, закрепляется в акте второго уровня (рис. 3).

Пунктом 11 Общих правил нормирования товаров предусмотрено, что расчет величины критериев производится по данным реестра контракта (в соответствии с графиком платежей).

В соответствии с пунктом 21 Порядка формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержден-

Рисунок 3.

База для расчета критериев, определяющих необходимость включения товаров, работ, услуг в Ведомственный перечень

Общий объем расходов по ГРБС*

=

объем расходов по центральному аппарату

+

объем расходов по тер. органам

+

объем расходов по подведомств. КУ и БУ

Общее количество контрактов по ГРБС*

=

объем расходов по центральному аппарату

+

объем расходов по тер. органам

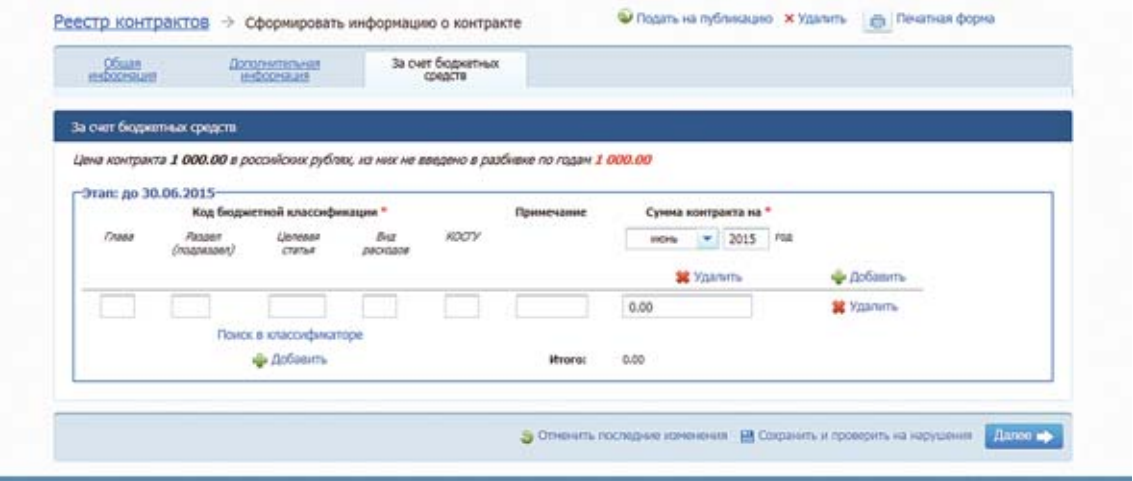
+

объем расходов по подведомств. КУ и БУ

*для РФ база расчета – отчетный финансовый год

*общий объем и общее количество рассчитываются по данным реестра контрактов

Рисунок 4.
Внесение информации в реестр контрактов
в части информации об источнике финансирования



ного приказом Минфина России от 24.11.2014 г. № 136н, при формировании информации о цене контракта и цене единицы товара, работы, услуги указываются, в том числе, цена контракта и график платежей по контракту в валюте контракта с годовой периодичностью и помесечной разбивкой текущего года исполнения контракта.

График платежей по контракту формируется в информационной системе в разрезе кодов бюджетной классификации расходов бюджетов.

В случае если объектом закупки является несколько товаров, работ, услуг, информация о сто-

имости вносится в реестр контрактов в разрезе каждого товара, работы, услуги (рис. 4).

Вместе с тем в соответствии с Порядком формирования идентификационного кода закупки, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 29.06.2015 г. № 422, в случае если в лот включается несколько предметов контракта, то код Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) включается в идентификационный код закупки по товарам, работам, услугам, размер оплаты по которым составляет наибольшее значение (рис. 5).

Рисунок 5.
Формирование идентификационного кода закупки



Рисунок 6.
Примерная форма обязательного перечня*

№	Код по ОКПД	Наименование отдельных видов товаров, работ, услуг	Требования качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам (в том числе предельные цены)			
			Наименование характеристики	единица измерения		значение характеристики
				код по ОКЕИ	наименование	
1.	30.02.12	ноутбук	размер и тип экрана	039	Дюйм	не более 15
			время работы	356	Час	более 8
...						

* является приложением к ПП № 926

Таким образом, расчет критериев может осуществляться, исходя из кода ОКПД, вошедшего в идентификационный код закупки.

В соответствии с пунктом 9 Общих правил нормирования товаров обязательный перечень составляется по форме согласно приложению (рис. 6) и может быть дополнен информацией, предусмотренной правилами определения требований к товарам.

Таким образом, прилагаемую к Общим правилам нормирования товаров форму высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация муниципального образования может расширить дополнительной информацией, например соотнеся предусмотренные федеральным обязательным перечнем коды ОКПД с кодами ОКПД 2, исходя из установленной таблицы соотнесения кодов ОКПД и ОКПД 2, размещенной на официальном сайте Минэкономразвития России по адресу: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/classificators/>. То есть расчет долей будет производиться с учетом указанной таблицы соотнесения кодов.

Наряду с товарами, работами, услугами, включенными в Обязательный перечень в соответствии с установленными критериями, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований в соответствии с пунктом 10 Общих правил нормирования товаров включают в обязательный перечень все товары, работы, услуги, вошедшие в Федеральный обязательный перечень (рис. 7). Указанные высшие исполнительные органы вправе передать полномочия по установлению значений характеристик (свойств) таких товаров, работ, услуг соответствующим государственным органам субъекта Российской Федерации, муниципальным органам, указав

на необходимость соблюдения приложения № 2 к Федеральным правилам нормирования свойств товаров.

Ведомственные перечни формируются на основе обязательного перечня, при этом правилами определения требований к товарам может быть предусмотрено право государственных органов, муниципальных органов дополнительно включать в Ведомственные перечни отдельные виды товаров, работ, услуг, не указанные в Обязательном перечне, даже если указанные виды не соответствуют установленным критериям отбора товаров, работ, услуг для включения в ведомственный перечень.

После того как сформирован перечень товаров, работ, услуг, необходимо установить значения их потребительских характеристик (свойств), если значения характеристик (свойств) не определены в Федеральном обязательном перечне.

Исходя из положений пункта 3 Общих правил нормирования товаров, для целей нормирования используются характеристики (свойства) товаров, работ, услуг обеспечивающие государственные и муниципальные нужды, но не позволяющие закупать товары, работы, услуги, которые имеют избыточные потребительские свойства.

Например, важнейшие потребительские свойства мебели — функциональные, эргономические, эстетические, надежность. К эргономическим свойствам относятся психофизиологические и психологические свойства, отражающие индивидуализацию потребностей. Для мебели, используемой в целях оборудования рабочего места государственного служащего, указанные свойства, отвечающие индивидуальным потребностям, будут избыточными.

Выявление избыточных потребительских свойств позволит установить запрет на приобретение товаров с указанными свойствами.

Рисунок 7.
Федеральный Обязательный перечень

1. ноутбуки, планшетные компьютеры (30.02.12);
2. компьютеры персональные настольные, рабочие станции (30.02.15);
3. принтеры, сканеры, МФУ (30.02.16);
4. телефоны мобильные (32.20.11);
5. автомобили легковые (34.10.22);
6. средства автотранспортные для перевозки 10 человек и более (34.10.30)
7. средства автотранспортные грузовые (34.10.41);
8. мебель для сидения с металлическим каркасом (36.11.11);
9. мебель для сидения с деревянным каркасом (36.11.12);
10. мебель металлическая для офисов, административных помещений, учебных заведений, учреждений культуры и т.п. (36.12.11);
11. мебель деревянная для офисов, административных помещений, учебных заведений, учреждений культуры и т.п. (36.12.12).

Из курса «Товароведение» известно, что свойства товаров, обуславливающие их пригодность удовлетворять определенные потребности и проявляющиеся в процессе эксплуатации или потребления, называют потребительскими. Потребительские свойства формируют полезность товара как потребительной стоимости.

Номенклатура потребительских свойств для конкретного товара различается в зависимости от функционального назначения товара. Номенклатура потребительских свойств и показателей качества должна учитывать цели и условия эксплуатации или потребления товара, а также отражать современные достижения науки, техники и технологии.

Выбор номенклатуры потребительских свойств и показателей качества товаров включает три этапа:

- изучение товара;
- разработку развернутой номенклатуры потребительских свойств и показателей качества конкретного товара;
- определение номенклатуры потребительских свойств и показателей качества конкретного товара.

Развернутую номенклатуру потребительских свойств и показателей качества по отдельным группам товаров разрабатывают на основе типовой номенклатуры качества товаров. Номенклатура потребительских показателей качества товаров должна соответствовать номенклатуре его важнейших потребительских свойств.

Классификация потребительских свойств приведена в таблице 1.

После определения характеристик (свойств)

товаров (работ, услуг), являющихся избыточными, требуется рассмотреть необходимые потребительские свойства. Целью такого анализа является установление значений характеристик (свойств), не приводящих к закупке предметов с избыточными значениями потребительских свойств.

Например, функциональные свойства мебели, ее свойства надежности и безопасности не являются избыточными, учитывают ее назначение. При этом на формирование указанных свойств решающее влияние оказывают материалы, из которых изготавливается мебель, ее конструирование, производственное исполнение.

То есть если стоимость одних материалов, из которых изготовлена мебель, выше стоимости других материалов, используемых для изготовления мебели, то мебель, используемая в целях оборудования рабочего места государственного служащего, — рабочий кабинет из массива дерева — будет иметь избыточные значения потребительских свойств.

Если в отношении избыточных потребительских свойств достаточно введения запрета на приобретение товаров, работ, услуг обладающих указанными свойствами, то исключение избыточности значений необходимых и достаточных потребительских свойств требует определения влияния рассматриваемого свойства на стоимость объекта закупки. Требования о такой оценке закреплены в пункте 3 Общих правил нормирования товаров, предусматривающих, что в отношении товаров, работ, услуг устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг.

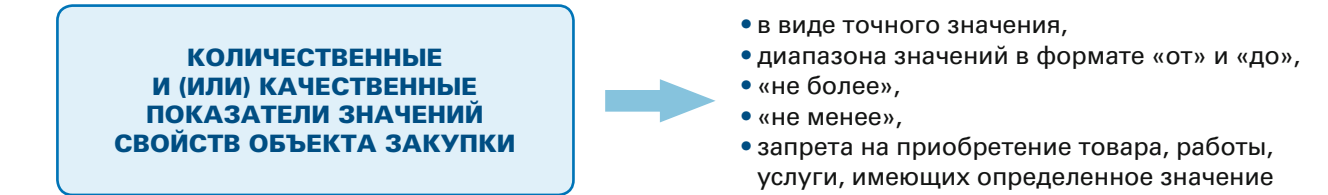
Таблица 1.
Классификация потребительских свойств

Потребительские свойства I уровня	Потребительские свойства II уровня
Функциональные	Совершенство выполнения основной функции
	Универсальность применения
	Совершенство выполнения вспомогательных функций
Свойства надежности	Долговечность
	Безотказность
	Сохраняемость
	Ремонтопригодность
Эргономические свойства	Антропометрические
	Физиологические (гигиенические)
	Психофизиологические
	Психологические
Эстетические свойства	Информационная выразительность
	Рациональность формы
	Целостность композиции
	Совершенство производственного исполнения и стабильность товарного вида
Технологические свойства	Удобство использования
Экологические свойства	Свойства, влияющие на атмосферу
	Свойства, влияющие на землю (почву)
	Свойства, влияющие на живые организмы
	Свойства, влияющие на гидросферу
Свойства безопасности	Механическая безопасность
	Химическая безопасность
	Пожаробезопасность
	Биологическая безопасность
	Физиологическая безопасность
	Акустическая безопасность
	Вибрационная безопасность
	Электромагнитная безопасность
	Электрическая безопасность
	Радиационная безопасность
	Безопасность транспортных средств

Утверждая обязательный перечень, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований, исходя из изложенной методологии, определяют характеристики (свойства) товаров, работ, услуг,

включаемые в обязательный перечень, а также значения указанных характеристик (свойств). В случае если указанные значения различаются в зависимости от функций и полномочий органов, компетенцию на определение указанных значений целесообразно передать указанным

Рисунок 8.
Описательные характеристики значений, определяющих свойства товаров



НАПРИМЕР, ВЕС НОУТБУКА – НЕ БОЛЕЕ 3 КГ.

Требования к предельной цене объекта закупки устанавливаются в рублях, в абсолютном денежном выражении (с точностью до второго знака после запятой) в значении «не более». Например, предельная цена автомобиля легкового – не более 2.5 млн рублей.

органам в соответствии с пунктом 10 Общих правил нормирования товаров.

Учет функциональных особенностей использования товаров, работ, услуг реализуется также в пункте 5 Общих правил нормирования товаров, позволяющих государственным органам, органам управления государственными внебюджетными фондами и муниципальным органам устанавливать:

- характеристики товаров, работ, услуг, не включенные в обязательный перечень и не приводящие к необоснованным ограничениям количества участников закупки;
- значения количественных и (или) качественных показателей характеристик (свойств) товаров, работ, услуг, отличающиеся от значений, содержащихся в обязательном перечне, в случаях, предусмотренных правилами определения требований. При этом такие значения должны быть обоснованы, в том числе с использованием функционального назначения товара, под которым для целей настоящих Общих правил понимается цель и условия использования (применения) товара, позволяющие товару выполнять свое основное назначение, вспомогательные функции или определяющие универсальность применения товара (выполнение соответствующих функций, работ, оказание соответствующих услуг, территориальные, климатические факторы и другое).

Общими для всех публично-правовых образований являются также положения о том, что:

- ведомственный перечень формируется с учетом функционального назначения товара (пункт 7);
- требования к отдельным видам товаров, работ, услуг определяются с учетом категорий и (или) групп должностей, если нормативные затраты на приобретение указанных товаров

(работ, услуг) устанавливаются с учетом категорий и (или) групп должностей (пункт 13); – установленные предельные цены товаров, работ, услуг, не могут превышать норматив цены для товаров, работ, услуг, установленный Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями при утверждении нормативных затрат (пункт 15).

Значения потребительских свойств (в том числе качества) и иных характеристик (свойств) отдельных видов товаров, работ, услуг, включенных в перечень, устанавливаются в количественных и (или) качественных показателях с указанием (при необходимости) единицы измерения в соответствии с Общероссийским классификатором единиц измерения. При этом количественные и (или) качественные показатели характеристик (свойств) отдельных видов товаров, работ, услуг могут быть выражены в виде точного значения, диапазона значений или запрета на применение таких характеристик (свойств) (рис. 8).

Предельные цены товаров, работ, услуг устанавливаются в рублях в абсолютном денежном выражении (с точностью до 2-го знака после запятой).

Необходимо отметить, что предельные цены не являются обязательной характеристикой товара, работы, услуги, включаемой в перечень. Так, в соответствии с пунктом 7 Общих правил нормирования товаров Ведомственный перечень должен содержать одну или несколько из приведенных в названном пункте характеристик.

При установлении значений характеристик (свойств) товаров (работ, услуг) рекомендуется указывать именно потребительские свойства объектов закупки, а не предельные цены товаров, работ, услуг.

Таблица 2.
Порядок соотнесения значений характеристик (свойств) товаров, работ, услуг со значениями данных товаров, работ, услуг

Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4	Группа 5
государственные гражданские служащие, замещающие должность руководителя или заместителя руководителя федерального агентства, относящуюся к высшей группе должностей гражданской службы категории «руководители»	руководители Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»	руководители учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, являющихся наиболее значимыми в соответствии с законодательством Российской Федерации		
государственные гражданские служащие, замещающие должность руководителя (заместителя руководителя) структурного подразделения федерального государственного органа, относящуюся к высшей группе должностей гражданской службы категории «руководители»	государственные гражданские служащие государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов (за исключением руководителей)	руководители органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов	руководители казенных и бюджетных учреждений (за исключением особозначимых)	
государственные гражданские служащие, замещающие должность в федеральном государственном органе, относящуюся к категории «специалисты»	работники государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов (за исключением руководителей)	работники органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов (за исключением руководителей)	работники казенных и бюджетных учреждений (за исключением руководителей)	работники Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (за исключением руководителей)

Нормативно-правовое регулирование установления предельных цен на товары, работы, услуги является формой прямого регулирования ценообразования, применение которой может привести к возникновению определенных рисков, в том числе:

- недостаточно оперативное изменение цен в зависимости от изменения спроса и предложения на рынке;
- нарушение сложившегося рыночного равновесия;
- снижение качества закупаемых товаров, работ, услуг.

Утверждение предельных цен на закупаемые товары, работы, услуги (то есть введение регулируемых цен для рынка государственных (муниципальных) закупок) исключит ответственность заказчика за анализ рыночных цен и предложений. Учитывая, что цены контрагента являются одним из элементов, позволяющих оценить эффективность закупки, исключение полномочий заказчика по формиро-

ванию начальной (максимальной) цены приведет к отсутствию ответственности заказчика за обоснованность и эффективность закупки.

Завершая анализ общих положений в нормировании товаров следует обратить внимание на пункт 16 Общих правил нормирования, предусматривающий порядок соотнесения установленных для федеральных государственных органов значений характеристик (свойств) товаров, работ, услуг со значениями данных товаров, работ, услуг, применяемыми субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, изложенный в таблице 2. Значения установленных характеристик по приведенным в таблице группам 2–5 не могут превышать (если установлено верхнее предельное значение) или быть ниже (если установлено нижнее предельное значение) значений характеристик (свойств) соответствующих отдельных видов товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) установленных для группы 1. ■