

УДК 658.7.011.1

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Формирование заказчиком требований к объекту закупки: новое в законе о контрактной системе

Добрецов Г. Б.,НИЦ-1 ФКУ НИИ ФСИН России,
125130, Россия, г. Москва,
ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1

Аннотация

Законодательство России о контрактной системе в сфере закупок товаров (в том числе работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд устанавливает особенности закупок не только по видам продукции (товары в целом, работы, услуги, объекты недвижимости, аренда), но и внутри каждого вида.

В алгоритме закупочной деятельности заказчика при закупке любой продукции важное место занимает описание объекта закупки, которое влияет на результат закупки и определяет его результативность и эффективность. Законодатель устанавливает широкую сферу применения каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (КТРУ), тем самым унифицирует и упрощает описание объектов закупки, одновременно внедряя антимонопольный комплаенс, с другой стороны, эффективность использования ресурсов и принцип закупки инновационной продукции и, наконец, потребности заказчика требуют от него тщательного и качественного описания объекта закупки с применением достаточного количества требований и характеристик.

В 2022 г. вступили в силу значительные изменения в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в том числе в части формирования заказчиком требований к закупаемой продукции. Научная новизна работы заключается в исследовании этого аспекта закупочной деятельности в условиях изменения законодательства. В работе использованы общенаучные методы исследования: сравнение, анализ и метод экспертных оценок.

Целью статьи является выработка системы правил закупки товаров (на примере закупки бумаги для офисной техники), на основании которых заказчики-правоприменители могут формировать особенности закупок для иных товарных групп. Даны рекомендации в части описания объекта закупки, выбора способа закупки, применения национального режима, что позволит заказчику произвести закупку максимально эффективно и без нарушений.

Ключевые слова: бумага для офисной техники; описание объекта закупки; эффективная закупка.

Для цитирования: Добрецов Г.Б. Формирование заказчиком требований к объекту закупки: новое в законе о контрактной системе // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 68—79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Creation by the Customer of Requirements for the Procurement Facility: New in the Law on the Contract System Procurement

Grigory B. Dobretsov,

SIC-1 FKU NII FSIN of Russia,
Narva str., 15a/1, Moscow,
125130, Russia

Abstract

The legislation of Russia on the contract system in the field of procurement of goods (including works, services) for state and municipal needs establishes the features of procurement not only by types of products (goods in general, works, services, real estate objects, leases), but also within each type.

In the purchasing algorithm of the customer, when purchasing any product, an important place is occupied by the description of the object of purchase, which affects the result of the purchase and determines its efficiency and effectiveness. The legislator establishes a wide scope of application of the catalogue of goods, works, services to meet state and municipal needs (KTRU), thereby unifying and simplifying the description of procurement objects, while introducing antimonopoly compliance, on the other hand, the efficiency of resource use and the principle of purchasing innovative products and, finally, the customer's needs require him to carefully and qualitatively describe the subject of procurement with the application of a sufficient number of requirements

In 2022, significant changes entered into force in the Federal Law "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs" dated April 5, 2013 No. 44-FZ, including with regard to the formation by the customer of requirements for procured products. The scientific novelty of the work is the study of this aspect of procurement in the context of a change in legislation. The work uses general scientific methods of research: comparison, analysis and the method of expert assessments.

The purpose of the article is to develop a system of rules for the purchase of goods (using the example of purchasing paper for office equipment), on the basis of which law enforcement customers can form procurement features for other product groups. Recommendations are given in terms of the description of the procurement object, the choice of the procurement method, the application of the national regime, which will allow the customer to make the purchase as efficiently as possible and without violations.

Keywords: *paper for office equipment; description of the object of procurement; effective procurement.*

For citation: Dobretsov G.B. Creation by the customer of requirements for the procurement facility: new in the law on the contract system procurement // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):68-79 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

The author declare no conflict of interest.

Введение

В алгоритме закупки заказчиком любой продукции можно выделить 10 базовых точек, которые определяют весь закупочный процесс и его результат (результативность в том числе и в конечном итоге — эффективность закупки):

- 1) определение потребностей заказчика в продукции;
- 2) описание объекта закупки. Осуществляя закупки товаров, работ, услуг, заказчик формирует свои потребности, прилагая к извещению о закупке специальный документ «Описание объекта закупки»¹ (далее — Закон о контрактной системе);
- 3) расчет начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК);
- 4) планирование закупки, в т. ч. включение позиции в план-график;
- 5) выбор способа определения поставщика;
- 6) анализ особенностей закупки (запреты, ограничения, условия допуска и т. д.) и формирование в Единой информационной системе (далее — ЕИС) информационных ресурсов (извещения, проекта контракта и других документов);
- 7) проведение закупочных процедур и определение победителя;
- 8) заключение контракта, учет контракта в реестре;
- 9) контроль выполнения обязательств поставщиком;
- 10) экспертиза и приемка поставленной продукции, ее оплата.

Важное место в этом перечне занимает описание объекта закупки, оказывающее существенное влияние на итог всей процедуры. Существующая методика описания объекта закупки, в том числе его качественных характеристик, требует уточнения и совершенствования. Это, с одной стороны, унификация требований к описанию различными заказчиками идентичных объектов закупки, а с другой — дифференциация требований к различным видам объектов закупки. Согласимся с Ю.Н. Васильевым, считающим, что для наиболее эффективного достижения данной цели целесообразно регламентировать установление конкретных свойств для различных товаров [1].

В целях настоящей статьи автор не придерживается рамок термина «закупка» в понимании Закона о контрактной системе: закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд — совокупность действий, которые совершает заказчик в целях обеспечения государственных нужд в порядке, предусмотренном данным законом. Начинается закупка с размещения извещения. Завершается закупка выполнением контрактных обязательств (п. 3, п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе).

¹ См.: п. 1 ч. 2 ст. 42 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

В целях настоящей статьи автор анализирует организацию закупки (закупочной деятельности), которая начинается задолго до разработки извещения, в том числе при формировании потребностей в продукции и описании объектов закупки.

1. Описание закупаемой продукции: потребности заказчика и обеспечение конкуренции

Первое, с чего заказчик, сформировав свои потребности, начинает организацию закупки — это определение характеристик и наименования закупаемой продукции, которое он фиксирует в плане-графике закупок.

В плане-графике код продукции (четыре знака) по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (далее — ОКПД 2) включается в идентификационный код закупки (графа 2) и указывается в графе 3, а наименование продукции — объекта закупки — в графе 4 «Наименование товара, работы, услуги» по ОКПД 2, а также в графе 5 «Наименование объекта закупки». Если заказчик будет корректировать характеристики продукции, возможно, ему потребуется вносить изменения в план-график.

Наименование объекта закупки следует подобрать в каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — КТРУ)², если там есть соответствующая позиция.

Здесь, по мнению автора, кроются истоки двух противоречий. Первое: российское право строится в определенной иерархической системе. Наибольшей юридической силой обладают законы, и подзаконный акт, если ему не делегировано такое право законом, не может регулировать правоприменение закона.

Однако в данном конкретном случае нормы подзаконного акта — Постановление Правительства «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 8 февраля 2017 г. № 145 (далее — Постановление № 145)³, регулирующее применение КТРУ. Вызывает вопрос правомерность такого подхода. Закон уполномочил Правительство РФ

² См.: <https://zakupki.gov.ru/epz/ktru/start/startPage.html> (Дата обращения: 14.02.2022).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

установить порядок формирования и ведения КТРУ, а также правила использования указанного каталога⁴. А Правительство в указанном нормативном правовом акте кроме того установило порядок применения ст. 33 «Правила описания объекта закупки» Закона о контрактной системе. Отсюда возникла некоторая правовая неопределенность, требующая уточнения нормы Закона «описание объекта закупки [должно быть — авт.] в соответствии со ст. 33 Закона 44-ФЗ» [п. 1, ч. 2, ст. 42; ст. 43, п. 2, ч. 1, подп. «а» Закона о контрактной системе] — дополнением некой конструкции типа: «если Правительством РФ не установлено иное» или «за исключением случаев, если заказчик должен применить каталог товаров, работ, услуг».

Если закупается товар, работа, услуга, на которую имеется в КТРУ соответствующая позиция, — говорится в Постановлении Правительства РФ, — заказчик обязан применить указанные в каталоге:

- а) наименование товара, работы, услуги;
- б) единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги (при наличии);
- в) описание товара, работы, услуги (при наличии такового описания в позиции).

Вместе с тем, указано в Правилах использования КТРУ, заказчик вправе указать дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги, в соответствии с положениями ст. 33 Закона 44-ФЗ, которые не предусмотрены в позиции каталога, при этом обязан включить в описание товара, работы, услуги обоснование необходимости использования такой информации.

И, наконец, только в случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе⁵.

Напрашивается вывод: заказчик в соответствии с Постановлением № 145 вправе определять наименование закупаемой продукции и описывать закупаемые товары, работы, услуги (в соответствии со своими потребностями

ми), руководствуясь ст. 33 Закона, *только если разработчики КТРУ не формализовали этот процесс, введя соответствующую позицию в КТРУ, установив при этом требования к продукции*. Если позиция есть, заказчик обязан ее применить, при этом ему разрешается установить дополнительные требования, обосновав их. И не факт, что в случае обжалования контрольный орган примет это обоснование.

Второе противоречие — между обеспечением необходимой конкуренции и закупкой продукции с необходимыми для заказчика характеристиками. Контрактная система в сфере закупок основывается в том числе на принципе обеспечения конкуренции, который реализуется также запретом на совершение заказчиками, их должностными лицами любых действий, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок, а ст. 33 Закона устанавливает, что требования к товарам, информации, работам, услугам не должны ограничивать число участников⁶.

Другой принцип Закона — принцип стимулирования инноваций. Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции⁷. Но КТРУ, как правило, не имеет инновационных характеристик.

Обратимся к судебной практике. Заказчик указал особые характеристики товара, которые удовлетворяют его потребностям из-за специфики использования данного товара, — отметил судебный орган, — это не может рассматриваться как ограничение конкуренции. Закон не ограничивает право заказчика устанавливать значимые для него требования к объекту закупки, равно как и не обязывает в описании (вопреки его потребностям) устанавливать такие требования к характеристикам, под которые попадали бы все имеющиеся товары, работы, услуги⁸.

Таким образом, — указывает Суд, — заказчик должен установить требования к закупаемым товарам, работам, услугам с учетом своей потребности и специфики деятельности и с учетом обеспечения эффективного использования бюджетных средств при обеспечении

⁴ См.: ч. 6, ст. 23 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

⁵ См.: пп. 4—7 Постановления правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

⁶ См.: п. 1, ч. 1, ст. 6, ст. 12, ст. 33 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

⁷ См.: ст. 10 там же.

⁸ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru

необходимой конкуренции. Заказчик может включить такие требования и характеристики к товарам, работам, услугам, которые удовлетворяют его потребности и важны для обеспечения его функций, и в достаточной степени детализировать объект закупки⁹.

2. Применение КТРУ и ОКПД 2 в целях описания объекта закупки на примере закупки товара — бумаги для офисной техники белой

В КТРУ имеется укрупненная позиция 17.12.14.129-00000040 «Бумага для офисной техники белая». Так впредь и будем именовать покупаемый товар. Перейдем к поиску позиций по характеристикам, соответствующим паспортным требованиям офисной техники: формат бумаги — А4, масса — 80 г/м². Наиболее подходящей укрупненной позицией будет 17.12.14.129-00000026, которая в ЕИС имеет следующие характеристики и описания, указанные в табл. 1—4.

Определение наименования покупаемой продукции и кода (подкатегории — 9 знаков) ОКПД 2 в целом (по всем товарам, работам, услугам) дает возможность заказчику:

- 1) подобрать соответствующий ГОСТ и сформировать требования к продукции;
- 2) выбрать способ определения поставщика (см. Распоряжение Правительства РФ (далее — РП РФ) № 471р¹⁰, Постановление Правительства РФ (далее — ПП РФ) № 1292¹¹);
- 3) выбрать способ определения поставщика и установить дополнительные требования к участникам (см. ПП РФ № 99¹²);
- 4) уточнить возможность выплаты аванса;

⁹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.06.2021 № Ф01-1168/2021 по делу № А79-7851/2020 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и (или) предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для нужд исключительно организаций, предприятий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Таблица 1. Позиция КТРУ 17.12.14.129-00000026

Table 1. KTRU Item 17.12.14.129-00000026

Код по ОКПД 2	17.12.14.129
Наименование товара, работы, услуги по ОКПД 2	Бумага печатная прочая
Наименование товара, работы, услуги	Бумага для офисной техники белая
Единицы измерения (количество по ОКЕИ)	Пачка
Дата начала обязательного применения каталога	16.09.2021
Дата окончания применения позиции каталога	Бессрочно
Сведения о типовых контрактах	Отсутствуют

Таблица 2. Технические регламенты и стандарты, ссылку на которые содержит позиция КТРУ 17.12.14.129-00000026

Table 2. Technical Regulations and Standards referenced by the KTRU Item 17.12.14.129-00000026

Наименование документа
ГОСТ Р 57641-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Бумага ксерографическая для офисной техники. Общие технические условия»

- 5) определить необходимость установления преференций отдельным участникам (учреждения и предприятия УИС, организации инвалидов) и правильно сформировать лоты (см. ПП РФ № 649¹³, ПП РФ № 341¹⁴);

- 6) не ошибиться в условиях предоставления преференций российским товарам, а также в формировании лотов (см. приказ Минфина № 126н¹⁵);

¹³ См.: Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

¹⁵ См.: Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Таблица 3. Общероссийские и международные классификаторы

Table 3. All-Russian and International Classifiers

Наименование классификатора	Значение классификатора
Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12.14.129: Бумага печатная прочая
Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12.14.110: Бумага для печати

Таблица 4. Характеристики товара, работы, услуги

Table 4. Characteristics of Goods, Works, Services

Наименование характеристики	Вид характеристики	Значение характеристики	Единица измерения
Формат	Неизменяемая заказчиком	A4	
Марка бумаги, не ниже	(характеристика является обязательной для применения)	A	
		B	
		C	
Количество листов в пачке	(характеристика не является обязательной для применения)	≥ 50	Штука
		≥ 100	Штука
		≥ 200	Штука
		≥ 250	Штука
		≥ 400	Штука
		500	Штука
Указание дополнительных характеристик запрещено		Нет	

7) применить установленные требования защиты национальных интересов (запреты и ограничения, установленные на отдельные иностранные товары ПП РФ № 616¹⁶, 617¹⁷, минимальная доля закупки российских товаров — ПП РФ № 2014¹⁸);

8) правильно установить требования к участникам, предусмотренные ст. 31 Закона [3, стр. 20].

Классификатор ОКПД 2 имеется в справочных правовых системах, например в СПС КонсультантПлюс.

Система имеет ссылки от конкретных кодов ОКПД 2 на нормативные правовые акты, регулирующие закупку продукции соответствующего класса. Мониторинг даст информацию, что класс 17 классификатора «Бумага и изделия из бумаги» имеет ссылки на Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (аукционный перечень)¹⁹ и Постановление Правительства РФ № 616²⁰.

Аукционный перечень устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ для закупок товаров, работ, услуг, которые заказчик для обеспечения своих нужд должен проводить электронным аукционом.

¹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

¹⁹ См.: Распоряжение правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

²⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Аукционный перечень включает в себя весь класс 17 ОКПД 2, как и класс 46 (оптовая торговля). Из этого следует, что закупки бумаги и изделий из бумаги, а также услуг по оптовой торговле писчебумажными и канцелярскими товарами заказчик должен проводить способом «электронный аукцион», но в соответствии с Законом вправе применять запрос котировок и закупку у единственного поставщика²¹.

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 616²² введен запрет на допуск товаров промышленных, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), к закупкам для государственных и муниципальных нужд по перечню (приложение к Постановлению), в который входит код ОКПД 2 «Бумага и картон» 17.12.

Примечание: при выборе КТРУ следует исходить из возможности применения позиции КТРУ не только 17.12.14.129-00000026, но и 17.12.14.129-00000025, которую с 16.09.2021 отличает установленная характеристика массы бумаги площадью 1 м²: ≥ 80 и ≤ 90 (г). При этом следует учитывать, что потребность заказчика в массе бумаги в соответствии с техническими характеристиками офисной техники составляет 80 г/м², ГОСТ Р 57641-2017 устанавливает показатель массы 72,0—80,0 г/м² с допустимым отклонением (для марки С) от $\pm 2,0$ до $\pm 3,0$, а производители выпускают бумагу массой 80 г/м² с небольшим отклонением, как правило, в меньшую сторону. Отсюда установленная заказчиком характеристика $\geq 80 \leq 90$ г/м² может «отпугнуть» потенциальных участников. Анализ показал, что большинство заказчиков после 16.09.2021 перешло на применение позиции КТРУ 17.12.14.129-00000026.

3. Применение документов и требований национальной системы стандартизации для описания объекта закупки на примере закупки товара — бумаги для офисной техники белой

Для описания качественных, технических, функциональных характеристик (потребительских свойств) объекта закупки заказчик должен использовать показатели, требования, условные обозначения и терминологию, которые предусмотрены *техническими регламентами, документами национальной системы стандартиза-*

ции, а также иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара потребностям заказчика. Если заказчик, описывая объект закупки, не применяет такие показатели, требования, условные обозначения и терминологию, он должен обосновать необходимость использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии²³.

Подробно правовой анализ регулирования стандартизации, в том числе понятие документов по стандартизации, применяемых в национальной системе стандартизации, дан автором в учебном пособии «Закупка товаров для нужд заказчика запросом котировок в электронной форме» [3].

Следовательно, при описании объекта закупки заказчик должен выяснить наличие на объект закупки документов стандартизации, из которых применить показатели, требования, условные обозначения, терминологию.

Технические условия на бумагу для офисной техники устанавливает межгосударственный стандарт ГОСТ Р 57641-2017 «Бумага ксерографическая для офисной техники. Общие технические условия», который был принят приказом Росстандарта от 07.09.2017 № 1022-ст. (далее — ГОСТ).

В соответствии с указанным ГОСТ, бумагу в зависимости от назначения и показателей качества рекомендуется изготавливать трех марок:

- А — для односторонней и двухсторонней печати при любых скоростях копировальных и печатающих аппаратов;
- В — для односторонней и двухсторонней печати при скорости до 100 копий в минуту;
- С — для односторонней и двухсторонней печати при скорости до 50 копий в минуту.

Показатели качества бумаги в соответствии с ГОСТ должны соответствовать показателям, приведенным в табл. 5.

Обратим внимание на важность унификации качества для практики путем выделения марок. Качество — это многоаспектная функция:

1. Качество проявляется как способность удовлетворить потребности.
2. Качество измеряется степенью соответствия требованиям.
3. Качество выражается через совокупность характеристик [1].

Условное обозначение бумаги, как указано в ГОСТ, должно содержать следующие сведения:

- наименование продукции;
- марку;
- массу;
- обозначение настоящего стандарта.

²¹ См.: ч. 6, ст. 24 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

²² См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

²³ См.: п. 2, п. 3, ч. 1, ст. 33 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Таблица 5. Показатели качества бумаги для офисной техники (извлечение)

Table 5. Paper Quality Indicators for Office Machinery (Extraction)

Наименование показателя	Норма для марки			Метод испытания
	марка А	марка В	марка С	
Номинальная масса бумаги площадью 1 м ² , г	72,0—82,0	72,0—80,0	72,0—80,0	По ГОСТ Р ИСО 536
Допускаемые отклонения по массе 1 м ² , г	От ± 1,5 до ± 2,0	От ± 1,5 до ± 3,0	От ± 2,0 до ± 3,0	По ГОСТ Р ИСО 536
Влажность, %	3,9—5,3	3,9—5,3	3,6—5,3	По ГОСТ ИСО 287
Белизна по CIE	160—175	150—165	140—150	По ГОСТ Р ИСО 11475

Упаковка. Бумагу в листах следует упаковывать в пачки, ящики и укладывать на поддон. Бумага упаковывается в пачки по 500 листов. По согласованию изготовителя с потребителем допускается другое количество листов в пачке. Допуски по количеству листов в пачке не должны превышать ± 2%. Каждая пачка бумаги должна быть обернута во влагостойкий упаковочный материал.

Маркировка. Упаковка пачек должна быть художественно оформлена, отпечатана типографским способом и иметь маркировку, содержащую следующую информацию:

- указание страны-изготовителя;
- название и адрес изготовителя, товарный знак (при наличии);
- штриховой код продукции (при наличии);
- условное обозначение продукции;
- формат бумаги;
- количество листов в пачке;
- массу бумаги площадью 1 м² (г) или толщину (мкм);
- дополнительную информацию по согласованию.

В описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона включается в том числе следующая информация:

а) потребительские свойства и иные характеристики товара, работы, услуги, в том числе функциональные, технические, качественные характеристики, эксплуатационные характеристики (при необходимости), сформированные с учетом следующих сведений:

- в случае если указанные характеристики имеют количественную оценку, то используются единицы измерения в соответствии с ОКЕИ;
- в отношении каждой характеристики, имеющей количественную оценку, указывается ее конкретное значение, или исчерпывающий перечень конкретных значений, или диапазоны допустимых значений (минимально и (или) максимально допустимые значения), или неизменяемые значения;
- в отношении каждой характеристики, не имеющей количественной оценки, указывается исчерпывающий перечень соответствующих свойств товара;

б) информация о распространяющихся на товары технических регламентах, принятых в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании (при наличии),

документах, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, принятых в соответствии с законодательством РФ о стандартизации (при наличии);

в) при необходимости: 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, ТУ, а также в отношении условных обозначений и терминологии.

В порядке выводов сформулируем основные рекомендации по закупке бумаги для офисной техники белой, формата А4 в части описания объекта закупки, выбору способа закупки, применению национального режима и использованию типового контракта на закупку.

4. Рекомендации в части описания объекта закупки на примере товара — бумаги для офисной техники белой

Описание объекта закупки — бумага для офисной техники белая — в целях исполнения требований законодательства о закупках рекомендуется производить, ориентируясь на нижеследующее:

1) наименование объекта закупки формулировать в соответствии с КТРУ, код позиции 17.12.14.129-00000026, «Бумага для офисной техники белая». Подкатегория товара по ОКПД 2 — 17.12.14.129 (бумага печатная прочая) или 17.12.14.110 (бумага для печати);

2) функциональные характеристики: бумага для офисной техники, предназначенная для черно-белой и цветной печати на принтерах матричных, струйных, лазерных, факсимильных аппаратах и копирования на множительной технике, в т. ч. в режиме дуплекс;

3) качественные и технические характеристики указываются в соответствии с КТРУ:

3.1) марка бумаги не ниже, например, «С» (потребность заказчика);

3.2) цветность — белая (потребность заказчика);

3.3) формат — А4 (потребность заказчика);

4) единица измерения — пачка. Листы бумаги упакованы в пачки. Количество листов в пачке — 500 штук.

5) при необходимости — эксплуатационные характеристики, например, для принтеров с малой скоростью печати и копирования — не более 50 копий в минуту (*указать обоснование применения такой характеристики: например, потребность заказчика, расшифровав, какая*);

6) товарный знак не применять, что обязат участника указать в заявке конкретные показатели товара, которые соответствуют значениям, указанным в извещении;

7) при необходимости устанавливать дополнительные характеристики.

Дополнительные характеристики (характеристики сверх предусмотренных КТРУ) требуют обоснования их использования. Рекомендуется указывать их из ГОСТ 57641-2017.

А именно, *масса бумаги площадью 1 м², г, например, 80 г*, требования к упаковке, ярлыкам, маркировке: упаковка, исключающая замятие и порчу бумаги, упаковка не должна содержать вскрытий, вмятин, порезов и иных повреждений, обеспечивать сохранность товара при нормальных условиях хранения и транспортировки (отсутствие деформации). Первичная упаковка бумаги — в бумажные пачки. Упаковка внешняя — картонная коробка, в коробке 5 пачек (первичная упаковка) (возможны варианты). Маркировка, нанесенная на упаковку, содержит наименование страны-изготовителя, наименование и адрес изготовителя, ее товарный знак (при наличии), штриховой код продукции (при наличии), условное обозначение продукции, формат бумаги, количество листов в пачке, массу бумаги площадью 1 м², г.

Возможно указание иных показателей, например, требование архивного (длительного) хранения (для документов).

5. О выборе способа определения поставщика

Заказчик обязан осуществлять электронным аукционным закупки товаров, включенных в аукционный перечень и в дополнительный перечень. Аукционный перечень включает в себя весь класс 17 ОКПД 2, в том числе и коды 17.12.14.110, 17.12.14.129. Отсюда заказчик обязан закупать бумагу для офисной техники электронным аукционом, но вправе запросом котировок и у единственного поставщика с учетом требований Закона²⁴.

Таким образом, с учетом достижения высокой эффективности закупки можно рекомендовать закупки малого объема (до 100 тыс. рублей ориентировочно) осуществлять у единственного поставщика, среднего (от 100 тыс. до 3 млн рублей) — запросом котировок, свыше 3 млн рублей — электронным аукционом.

²⁴ См.: ч. 6, ст. 24 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

6. Объект закупки и применение национального режима

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 616²⁵ введен запрет на допуск промтоваров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд по перечню согласно приложению к Постановлению.

Запреты не действуют, когда закупается одна единица товара стоимостью, не превышающей 100 тыс. рублей, и осуществляются закупки нескольких таких товаров суммой до 1 млн рублей.

Группа 17.12 «Бумага и картон» в указанный перечень включена и, закупая бумагу для офисной техники, заказчик в извещении должен установить запрет в соответствии с ПП РФ № 616. Невыполнение этого требования квалифицируются контрольными органами как нарушение ч. 3 ст. 14 Закона с применением мер административной ответственности.

Чтобы обосновать соответствие закупки промтоваров требованиям Постановления, участник прилагает к заявке выписку из реестра российской промышленной продукции (реестра евразийской промышленной продукции) с указанием реестровых номеров записей, которые включаются в контракт.

Как поставщику получить выписку из Реестра?

Для этого необходимо зайти в Реестр (<https://gisp.gov.ru/pp719v2/pub/prod>), затем:

1) по названию продукции (коду ОКПД 2) найти производителя (см. рисунок);

2) нажать кнопку «Выписка из реестра». Формирование происходит автоматически.

7. О применении типового контракта

Для использования заказчиками разрабатываются и утверждаются типовые контракты, типовые условия контрактов. Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также случаи и условия их применения устанавливается Правительством РФ²⁶.

Внимание! Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых

²⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

²⁶ См.: ч. 11, ст. 34 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Реестр промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации

Предприятие		Подукия						Действия
наименование	ОГРН	реестровый номер	наименование	ОКПД2	ТН ВЭД	Изготовлен по	Баллы	
🔍	🔍	🔍	🔍	🔍 17.12	🔍	🔍	🔍	
АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «МОНДИ СЫКТЫВКАРСКИЙ ЛПК»	1021101121194	838\3\2021	Бумага для офисной техники	17.12.14.129	4802 56	ГОСТ Р 57641-2017		🏢 Предприятие 📄 Выписка из Реестра

Рисунок. Как получить выписку из Реестра

Figure. How to get an extract from the Registry

Таблица 6. Показатели применения типового контракта

Table 6. Standard Contract Application Indicators

Код (коды) предмета контракта по общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12
Наименование товара	Бумага
Код (коды) предмета контракта по каталогу товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	17.12.14.129-00000019—17.12.14.129-00000040,
Размер НМЦК, цены контракта с единственным поставщиком, при котором применяется типовой контракт	При любом размере НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком
Иные показатели для применения	Типовой контракт не применяется в отношении закупок по гособоронзаказу

контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения»²⁷ утратило силу с 01.01.2022.

Порядок и правила применения типовых контрактов детально проанализированы автором в учебном пособии «Контракт» [2].

Так, в частности, типовой контракт на поставку бумаги и его информационная карта (показатели которой указаны в табл. 6) утверждены приказом Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152²⁸.

²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» (документ утратил силу с 1 января 2022 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 12.10.2021 № 1736) // СЗ РФ, 14.07.2014, № 28, ст. 4053.

²⁸ См.: Приказ Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152 «Об утверждении типового контракта на поставку бумаги, картона, информационных карт данных типовых контрактов» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru

Выводы

Закон о контрактной системе одной из целей правового регулирования называет повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (ч. 1 ст. 1). Одновременно устанавливает эффективность и результативность в качестве принципов: контрактная система в сфере закупок основывается в том числе на принципах ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6).

Государство, муниципальные власти, заказчики стремятся эффективно расходовать выделенные на эти цели денежные средства за счет рациональных закупок продукции.

Рассматривая особенности и специфику закупки отдельных видов продукции, следует на первое место поставить выполнение всех установленных законодательством о контрактной системе требований, обеспечивающих эффективность закупки такой продукции.

Критериями оценки эффективности закупки, по мнению автора, являются:

а) экономность (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств);

б) результативность (достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств);

в) целесообразность (выбор варианта закупок, обеспечивающего оптимальное соотношение затрат к результату);

г) законность (соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе);

д) социальная ориентированность (проведение преимущественно конкурентных процедур определения поставщика с достаточным количеством участников и соблюдение мер поддержки малого предпринимательства и социальноориентированных организаций) [5].

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, которую следует считать взвешенной, центральной задачей законодательства о закупках должно быть не создание конкуренции среди участников торгов, а выявление по итогам конкурентных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать запросам заказчика и эффективному расходованию бюджетных средств²⁹.

При этом важную роль в организации закупочного процесса играет соблюдение требований закона в части описания объекта закупки, которое закладывает фундамент результата закупки, ее эффективности. Правильное применение в описании объекта закупки кодов КТРУ и ОКПД 2 позволяет:

- подобрать соответствующий ГОСТ и сформировать требования к продукции;
- выбрать способ определения поставщика и, если необходимо, установить дополнительные требования к участникам;
- определить необходимость установления преференций отдельным участникам и правильно сформировать лоты;
- не ошибиться в условиях предоставления преференций российским товарам, применить установленные требования защиты национальных интересов, определить минимальную долю закупки российских товаров;
- правильно установить требования к участникам предусмотренные ст. 31 Закона о контрактной системе, в результате минимизировать риски привлечения к административной ответственности в связи с нарушением законодательства.

По мнению автора, имеется некоторая коллизия между нормами ст. 33 Закона о контрактной системе, которая устанавливает правила описания объекта закупки, и Постановлением № 145. В ст. 33 Закона о контрактной системе отсутствует ссылка на указанное постановление,

которое тем не менее устанавливает порядок применения ст. 33 Закона о контрактной системе.

Если закупается товар, работа, услуга, на которую имеется в КТРУ соответствующая позиция, — указано в Постановлении № 145, — заказчик обязан применить указанные в каталоге наименование, единицы измерения количества (при наличии) и описание товара, работы, услуги (при наличии такого описания в позиции). При этом заказчик вправе указать дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги, которые не предусмотрены в позиции каталога, включив в описание объекта закупки обоснование необходимости использования такой информации.

В случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе.

Как верно отмечает Е.Р. Борисова, вопросы соблюдения законодательства о контрактной системе, в том числе требования к описанию объекта закупки, использованию необходимых характеристик, нуждаются в дальнейшем методологическом обосновании [4]. На взгляд автора, и в совершенствовании самого законодательства.

Так, в целях устранения указанной выше коллизии между ст. 33 Закона о контрактной системе предлагаем в ст. 33 Закона предусмотреть ссылку на наличие соответствующего полномочия у Правительства РФ. ■

Литература [References]

1. Васильев Ю.Н. Проблемы регламентации требований к описанию объекта закупки государственными и муниципальными заказчиками / Ю.Н. Васильев // Государственное и муниципальное управление: теория, методология, практика. Сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Новосибирск: Центр развития и сотрудничества. 2017. С. 99—103. [Vasiliev Yu.N. Problems of regulating the requirements for the description of the procurement object by state and municipal customers / Yu.N. Vasiliev // State and municipal administration: theory, methodology, practice. collection of materials of the I International Scientific and Practical Conference. Novosibirsk: Center for Development and Cooperation. 2017. P. 99—103 (In Russ.)]
2. Добрецов Г.Б. Контракт: рабочая тетрадь / Г.Б. Добрецов. Красноярск: Сиб. федер. ун-т. 2017. 100 с. URL: <http://catalog.sfu-kras.ru/> [Dobretsov G.B. Contract: Workbook/G.B. Dobretsov. Krasnoyarsk: Sib. feder. Un-t. 2017. 100 p. URL: <http://catalog.sfu-kras.ru/> (In Russ.)]

²⁹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (в настоящее время упряднен) от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 по делу № А06-6611/2009 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru

3. Добрецов Г.Б. Закупка товаров для нужд заказчика запросом котировок в электронной форме (деловая игра): Практикум / Г.Б. Добрецов. Сиб. федер. ун-т. 2019. 195 с. [Dobretsov G.B. Procurement of goods for the customer's needs by requesting quotations in electronic form (business game): workshop / G.B. Dobretsov. Sib. feder. Un-t. 2019. 195 p. (In Russ.)]
4. Борисова Е.Р. Проблемы описания объекта закупки в контрактной системе государственных закупок // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 3 (29). С. 16—18. [Borisova E.R. Problems of the procurement object describing in the public procurement system contract // Vestnik of the Russian University Of Cooperation. 2017;(3(29)):16-18 (In Russ.)]
5. Добрецов Г.Б. Эффективность закупки продукции для государственных и муниципальных нужд: понятие и критерии оценки // Менеджмент социальных и экономических систем. 2021. № 3 (23). С. 29—35. [Dobretsov G.B Efficiency of product procurement for state and municipal needs: concept and evaluation criteria // Social and economic systems management. 2021;(3(23)):29-35 (In Russ.)]

Сведения об авторе

Добрецов Григорий Борисович: кандидат исторических наук, доцент по кафедре административного права, старший научный сотрудник НИЦ-1 ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний РФ» (ФКУ НИИ ФСИН России) 2096900@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 23.12.2021
Одобрена после рецензирования: 31.01.2022
Принята к публикации: 09.02.2022
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 23.12.2021
Approved after reviewing: 31.01.2022
Accepted for publication: 09.02.2022
Date of publication: 29.03.2022