

УДК 338.24:658.71

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95

КАТАЛОГИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ, СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

А. М. ПАХОМОВА

Пермский филиал «Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики», г. Пермь, Россия

Пермский государственный национальный исследовательский университет,

г. Пермь, Россия

Ю. Г. ПАХОМОВ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,

г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Пахомова А. М., Пахомов Ю. Г. Каталогизация в системе контрактных отношений: исторический опыт, современные проблемы и пути их решения// *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 80–95. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95.

Введение: в статье рассматривается институт правового регулирования системы каталогизации товаров, работ, услуг; характеризуется его зарождение через систему библиотечного документооборота, определяются нормативно-правовые акты, способствующие его становлению в период с 70-х годов XX века по настоящее время; описывается степень исследованности данной темы в научной литературе; определяются проблемы каталогизации в системе контрактных отношений, прослеживается современное состояние каталогизации на территории Пермского края.

Цель: определить современные проблемы каталогизации и возможные пути их решения.

Методы: теоретического исследования, системного анализа, дедуктивно-индуктивный метод.

Результаты: проведен анализ правового регулирования системы каталогизации, формирования научного интереса к этой теме; определены подходы правового регулирования системы каталогизации для государственных и муниципальных закупок; выявлены специфика и проблемы процессов каталогизации на территории Пермского края.

Выводы: понятия, нормативно-правовое регулирование и конкретные алгоритмы каталогизации в Российской Федерации так и не обрели четких определений и системных правил. Попытки выстроить систему каталогизации в соответствии с международными подходами обусловили принятие нескольких отдельных нормативно-правовых актов, которые не стали единым целым. Кроме того, отставание научного осмысления идущих процессов в известной степени не позволило концептуально определить цели и задачи каталогизации, а также основные правила построения системы каталогов. Сегодня каталогизация закупок представляет собой срочную попытку практических действий без анализа существующей ситуации. Современный процесс каталогизации как на территории Российской Федерации, так и Пермского края необходимо выстраивать исходя из принципов актуальности, управляемости и усвояемости. Важно обеспечить простоту управления и контроля при работе с каталогом, его защищенность в случае возможных ошибок заказчика, уменьшить загруженность заказчика и повысить эффективность управления каталогом, создать возможность для заказчика в короткие сроки приобрести необходимые навыки по использо-

ванию каталога. В рамках контрактной системы появление и развитие каталога товаров, работ, услуг должно способствовать оптимизации планирования и процесса закупок государственными и муниципальными заказчиками.

Ключевые слова: каталог товаров, работ, услуг; каталогизация; классификаторы; справочники в системе контрактных отношений

ВВЕДЕНИЕ

Современное состояние нормативно-правового регулирования системы контрактных отношений характеризуется наличием проблем, связанных с относительно новым элементом регулирования в системе государственных и муниципальных закупок – системой каталогизации товаров, работ, услуг. Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 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 указанного каталога»¹ было определено создание в системе контрактных отношений каталога, под которым стал пониматься систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 и включающий в себя коды каталога, соответствующие указанным кодам товары, работы, услуги, являющиеся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги. При этом институт каталогизации в системе государственных и муниципальных закупок является определенной новацией нормативно-правового регулирования данной сферы.

Первоначально понятие каталогизации в большей степени относилось к системе библиотечного документооборота. Исследования системы каталогизации как в российских (Сукиасян, 2009), так и в зарубежных (Chan and Hodges, 2007; Joudrey et al., 2015) исследованиях были посвящены проблемам выбора критериев классификации. В систему государственного регулирования экономики данная проблематика начала входить в 70-е годы XX века, что было обусловлено требованием приведения в надлежащий вид выпускаемой продукции.

В современном определении понятия каталогизации можно видеть как управленческие, так и экономические подходы. Так, под понятием «каталогизировать», т.е. составлять каталог чего-нибудь (греч. *katalogos* – список), понимается составленный в определенном порядке перечень каких-либо однородных предметов (книг, экспонатов, товаров и т.д.), которые классифицируются

¹ 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 [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 145. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212534/ (дата обращения: 14.12.2017).

по назначению, способу группировки, видам и проч. При этом исследование в данном направлении в основном были связаны с каталогизацией либо в рамках библиотечного дела, либо в целом в рамках каких-либо видов документов.

Нормативно-правовое регулирование каталогизации товаров в большей степени можно отнести к концу 90-х годов XX века, когда постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 года № 301² были принят Общероссийский классификатор продукции (ОКП), вступивший в силу с 1 июня 1994 года. До этого периода, еще в 1950 году, в рамках Совета таможенного сотрудничества была разработана Брюссельская товарная номенклатура, а в 1983 году под эгидой этой же международной организации была завершена работа над Гармонизированной системой описания и кодирования товаров (ГС). Российская Федерация присоединилась к Международной конвенции о ГС³ в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1996 года № 372⁴. Существенное влияние на взаимодействие и сотрудничество Российской Федерации и стран СНГ оказало Соглашение о единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ)⁵, подписанное в г. Москве 3 ноября 1995 года и позволявшее каталогизировать продукцию, предназначенную для экспортных целей.

В 2000-е годы в период перехода российской экономики к созданию системы поддержки выпуска продукции российского происхождения появляются задачи систематизации выпускаемой продукции и ее гармонизации с европейскими видами товаров, работ и услуг. Речь идет, прежде всего, о процессе стандартизации товаров, работ и услуг, причем первоначально в оборонном комплексе. И лишь впоследствии данный институт стал внедряться в систему государственного и муниципального заказа и связываться с работой, в том числе и по составлению технических заданий на товары, работы, услуги. Применение же классификаторов продукции для государственного регулирования экономики стало осуществляться путем выпуска соответствующих нормативно-правовых актов с указанием в них регулируемых показателей и соответствующих классификаторов продукции, как правило, с приведением диапазонов кодов и наименований видов продукции по схеме: нормативный акт – регулируемый показатель – классификатор продукции (Кевеш,

² О принятии Общероссийского классификатора продукции ОК 005-93 с датой введения в действие с 1 июля 1994 года [Электронный ресурс]: постановление Госстандарта РФ от 30.12.1993 № 301. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98700/ (дата обращения: 16.12.2017).

³ *International Convention on the Harmonized System* [Электронный ресурс]. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx/ (дата обращения: 15.12.2017).

⁴ О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции о гармонизированной системе описания и кодирования товаров [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 03.04.1996 № 372. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115184/ (дата обращения: 20.12.2017).

⁵ *Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ)* [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9035084> (дата обращения: 13.12.2017).

2010, с. 69). С 1 апреля 2000 года в Российской Федерации была введена Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности РФ (ТН ВЭД РФ), в соответствии с которой длина кодового обозначения товара составляла 10 цифровых знаков. Десятый знак являлся нововведением Таможенного тарифа РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 года № 148⁶. С тех пор позиции, в которых товары фактически определялись не кодами, а текстовым описанием были переведены в основную структуру и получили самостоятельные 10-значные кодовые обозначения.

Новый этап правового регулирования системы каталогизации может быть связан с принятием постановления Правительства РФ от 11 января 2000 года № 26 «О Федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд»⁷, которым было введено понятие каталогизации, определялась необходимость каталогизации в первую очередь продукции для нужд обороны и безопасности страны. В данном подзаконном акте давалось системное определение понятия каталогизации продукции, под которой понимались работы по единообразному представлению, сбору, классификации, идентификации, регистрации, обработке, хранению и распределению информации о комплектующих изделиях и материалах, поставляемых (заказываемых) для федеральных государственных нужд. Этим же постановлением был установлен тринадцатизначный номенклатурный код для регистрации товаров в каталоге.

В феврале 2000 года приказом Госстандарта России от 3 февраля 2000 года № 32 была утверждена Концепция федеральной системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд⁸, которая и определила ключевые цели в части необходимости введения каталогизации продукции. Несмотря на более поздний, чем принятие упомянутого выше постановления Правительства РФ от 11 января 2000 года № 26, срок утверждения концепции, в ней было заявлено, что только применение системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд может решить такие проблемы, как неоправданный рост номенклатуры продукции, наличие значительного количества дублирующих изделий, отсутствие их взаимозаменяемости и совместимости, затруднение технического обслуживания и роста однотипных изделий вследствие низкого уровня межотраслевой, межвидовой унификации. В концепции были даны определения понятий каталогизации продукции, которое практически полностью совпадало с определением, содержащимся в постановлении Правительства РФ, а также

⁶ О Таможенном тарифе Российской Федерации – своде ставок ввозных таможенных пошлин и Товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22.02.2000 № 148. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26321/ (дата обращения: 15.12.2017).

⁷ О федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11.01.2000 № 26. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25666/ (дата обращения: 16.12.2017).

⁸ Концепция федеральной системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: утв. Приказом Госстандарта России от 03.02.2000 № 32. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=288693#04325928429331787> (дата обращения: 18.12.2017).

института каталогизации. Под последним понималась многофункциональная информационно-управляющая деятельность, направленная на существенное повышение эффективности органов государственного управления и служб обеспечения, за счет проведения единой политики в области заказа, закупки и унификации изделий, подлежащих разработке, производству, эксплуатации, учету, хранению и утилизации в интересах удовлетворения потребностей государственных заказчиков.

Необходимо сказать о высоком уровне разработки данной концепции, в которой системно были названы как цели каталогизации, так и объектно-субъектный состав каталогизации. Кроме того, были определены этапы каталогизации, мероприятия по обеспечению создания, функционирования и развития каталогизации, нормативно-правовая база и автоматизированное сопровождение системы каталогов.

Процесс каталогизации определил создание целой серии классификаторов, которые использовались в хозяйственной деятельности и стали основой для классификации товаров, работ и услуг. Перечень общероссийских классификаторов приведен в постановлении Правительства РФ от 10 ноября 2003 года № 677⁹. Их применение стало обязательным при создании государственных информационных систем и ресурсов, при межведомственном обмене, для статистической информации. В практике эти классификаторы используются и сегодня в правовых актах в социально-экономической области для однозначной идентификации и унификации объектов правоотношений.

Приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст¹⁰ с 1 января 2008 года на период до 1 января 2011 года (в дальнейшем срок действия продлен на два года) был введен в действие Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) без отмены классификатора ОКП 301. Классификатор представлял собой систематизированный свод кодов и наименований группировок продукции, построенных по иерархической системе классификации. Он был необходим: во-первых, для решения задач каталогизации продукции, включая разработку каталогов и систематизацию в них продукции по важнейшим технико-экономическим признакам; во-вторых, для сертификации продукции в соответствии с группами однородной продукции, построенными на основе группировок ОКП; в-третьих, для статистического анализа производства, реализации и использования продукции на макроэкономическом, региональном и отраслевом уровнях; наконец, для структуризации промышленно-экономической информации по видам выпускаемой предприятиями про-

⁹ Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 10.11.2003 № 677. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44955/ (дата обращения: 18.12.2017).

¹⁰ О принятии и введении в действие Изменения 1/2007 ОКВЭД к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) [Электронный ресурс]: приказ Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77203/ (дата обращения: 18.12.2017).

дукции с целью проведения маркетинговых исследований и осуществления снабженческо-сбытовых операций. Каждая позиция Общероссийского классификатора продукции содержала шестизначный цифровой код, однозначное контрольное число и наименование группировки продукции.

Одним из первых классификаторов, на основе которого в дальнейшем будет выстраиваться общая система классификации, можно считать ОКПД (ОК 034-2007), который был принят и введен в действие указанным выше приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст. Он заменил устаревшие и не имеющие международных аналогов классификаторы. Актуальная версия классификатора – ОКПД2, где данная аббревиатура расшифровывается как Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Он был принят приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 года № 14-ст¹¹ с датой введения в действие с 1 февраля 2014 года и правом досрочного применения в правоотношениях, возникших с 1 января 2014 года. Этим же приказом с 1 января 2015 года были отменены предыдущие ОКПД и ОКП, хотя позднее срок их действия был продлен до 1 января 2017 года.

ОКПД2 построен на основе гармонизации со Статистической классификацией продукции по видам деятельности в Европейском экономическом сообществе (КПЕС 2008)¹² путем сохранения без изменения из КПЕС 2008 кодов (до шести знаков включительно) и объемов понятий соответствующих позиций. При этом имеются случаи, для которых национальные особенности отражаются путем изменения группировок КПЕС 2008 с 2-6-разрядными кодами. Особенности, отражающие потребности российской экономики по детализации продукции, учитываются в группировках ОКПД2 с 7-9-разрядными кодами.

Объектами классификации в ОКПД2 является продукция (услуги, работы). Целями введения ОКПД2 было обеспечение информационной поддержки задач, связанных с:

- классификацией и кодированием продукции (услуг, работ) для целей государственной статистики;
- разработкой нормативных правовых актов, касающихся государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности;
- реализацией комплекса учетных функций в рамках работ по государственной статистике, связанных с обеспечением потребностей органов государственной власти и управления в информации о продукции по видам экономической деятельности при решении аналитических задач;
- обеспечением системы государственной контрактации и оптовой торговли на внутреннем рынке;

¹¹ О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) [Электронный ресурс]: приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163268/ (дата обращения: 11.12.2017).

¹² Statistical Classification of Products by Activity in the European Economic Community (CPA 2008) [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cpa-2008/> (дата обращения: 16.12.2017).

- подготовкой статистической информации для сопоставлений на международном уровне;
- размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ (оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд;
- налогообложением;
- обеспечением классификации основных фондов, используемой в Общероссийском классификаторе основных фондов;
- стандартизацией и обязательным подтверждением соответствия продукции;
- классификацией и кодированием услуг, оказываемых населению хозяйствующими субъектами.

Позднее был разработан стандарт ГОСТ Р 51725.2-2012 «Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Термины и определения»¹³, который был введен в действие с 1 июля 2013 года. Но уже в 2014 году был выпущен Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2014 «Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения»¹⁴, который оставил в силе ГОСТ Р 51725.2-2012, но заменил ГОСТ Р 517250-2001¹⁵.

Таким образом, процесс каталогизации связан с необходимостью создания таких классификаторов, которые бы обеспечивали, с одной стороны, понимание потребности государственных и муниципальных заказчиков для участников закупок, с другой – могли бы стать основой для группирования всей выпускаемой в стране продукции. По сути, классификация и каталогизация являются базой, на которой строится описание всего спектра товаров, работ и услуг, закупаемых в общехозяйственном обороте с разным целеполаганием.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Обширнейшая, постоянно совершенствующаяся нормативно-правовая база каталогизации могла бы стать объектом научного внимания, но не стала. Подходы нормативно-правового регулирования процессов каталогизации, к сожалению, не являются активными объектами научного осмысления отечественных специалистов, хотя исследования зарубежных авторов в данном направлении ведутся. Так, еще в 80-х годах XX века предпринимались попытки классификации задач закупок через понятие таксономии (Fowler

¹³ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Термины и определения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.2-2012. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200103441> (дата обращения: 17.12.2017).

¹⁴ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200115414/> (дата обращения: 17.12.2017).

¹⁵ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2001. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200019861/> (дата обращения: 17.12.2017).

and Lamm, 1987). Такой вид классификации, как таксономия, определяет принципы классификации и систематизации сложноорганизованных, иерархически соотносящихся сущностей и был методом классификации, используемым для упорядочивания объектов географии, геологии, языкознания, этнографии и всего многообразия органического мира. Авторами была выбрана схема классификации Berliner, Angell и Shearer, при этом была предпринята попытка применить данные классификационные принципы для извещений о закупках. Критерии приведенной классификации в большей степени оказались субъективными, но в связи с выделенным потенциалом схемы классификации для решения закупочных задач предлагалось использовать их для развития таксономических исследований в области закупок. Данное направление, к сожалению, не получило должного развития в научной литературе.

Обращаясь к зарубежным исследованиям в период 2000–2010-х годов, следует выделить попытку проведения классификаций с использованием определенных программных продуктов. Так, в 2002 году была представлена система AutoCat для классификации любых видов продукции. AutoCat использовала модель векторного пространства, модифицированную для рассмотрения атрибутов продукта, недоступных в традиционных классификациях, и определяла ключевые особенности интерфейса, разработанные для оказания помощи пользователям в оценке и редактировании результатов алгоритма классификации (Wolin, 2002).

В дальнейшем система классификационных признаков и критериев начинает применяться зарубежными авторами для разработки электронных закупок. В этом направлении можно увидеть развитие системы электронных закупок Университета Рединга и Голдсмитского колледжа в Лондоне, которые совместно разработали систему электронных закупок под названием «SpendInsight», использование которой, по оценкам Национального аудиторского офиса Британии, позволит экономить более 500 млн фунтов в год. Расширение системы «GreenInsight», как определяют авторы, также позволит продавцам оценивать воздействие своих закупок на окружающую среду. Ключом к этим системам является способность классифицировать продукты из разных источников. Авторами предлагалось рассматривать методы классификации, используемые для анализа данных о продуктах, и определять наилучший вид классификации через соответствующий программный комплекс (Roberts et al., 2014).

В России можно выделить исследования лишь нескольких авторов, работающих в данной области. Так, А. В. Карташев в докторской диссертации, определяя значимость процесса каталогизации, описывает его как информационную технологию, направленную на существенное повышение эффективности и экономичности действий органов управления и служб материально-технического обеспечения за счет единой системы идентификации, хранения и обращения информации о продукции для федеральных государственных нужд (Карташев, 2004). Это одно из немногих диссертационных исследований, определяющих процесс каталогизации, в том числе и для системы государственных и муниципальных закупок.

Д. О. Ямпольская, определяя научный интерес к классификации, объясняет необходимость изучения данной темы проблемами удорожания

продукции, увеличения сроков реализации товаров и потери рынков сбыта (Ямпольская, 2015). Относительно активно идут исследования вопросов каталогизации лишь в разрезе сравнительных характеристик российских и зарубежных классификационных систем. Среди исследователей, работающих в данном направлении, выделяется работа С. А. Рожковой, определяющая слабую гармонизацию российских классификаторов с зарубежными и порожденные в связи с этим трудности (Рожкова, 2015).

Кроме того, вплоть до последнего времени проблема каталогизации достаточно редко удостоивалась пристального внимания со стороны исследователей именно в области государственных и муниципальных закупок. При этом данная тема рассматривается в основном в рамках решения вопросов планирования, прогнозирования и нормирования закупок. Так, В. Г. Белов, характеризуя каталогизацию товаров, работ, услуг, прямо связывает ее с обоснованием и нормированием закупок, выделяя сложности каталогизации на этапе становления контрактной системы и определяя необходимость создания каталогов через постоянно обновляемый информационный ресурс (Белов, 2014, с. 61). Заметим, что исследования в данной области могли бы стать основой для формирования общей концепции системы каталогизации и обосновать использование различных подходов в решении ряда вопросов каталогизации, таких как выделение критериев деления товаров, работ и услуг на группы и подгруппы, а также создание необходимого терминологического аппарата.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Современное правовое состояние каталогизации нуждается как в научном осмыслении идущих процессов, так и системном их регулировании.

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 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 указанного каталога» не только не определило, как будет выстраиваться система каталогов, но и породило множество вопросов. Одним из самых острых вопросов является соотношение всех видов кодов и классификаторов, использующихся в современных контрактных отношениях. Введение системы каталогов должно было бы унифицировать систему планирования закупок и в дальнейшем привести к ее упрощению, что на данном этапе правового регулирования так и не произошло.

Современная система каталогизации продукции должна будет решать ключевые задачи в области закупки товаров, работ, услуг, отвечающих принципам контрактных отношений, таких как выпуск инновационной, высокотехнологичной продукции, с соблюдением процедур обоснования и нормирования. Каталоги товаров, работ, услуг должны стать необходимым инструментом приведения всех закупаемых товаров, работ, услуг в соответствующий вид, обеспечивающий потребности государственных и муниципальных заказчиков, но не содержащий элементов роскоши в описании. Каталоги определяют не только единый стандарт закупаемых товаров, работ и услуг, но и позволяют

участникам закупок при организации предпринимательской деятельности и определении возможности участия в системе контрактных отношений ориентироваться на те виды товаров, которые определены каталогами. Таким образом, введение каталогов должно стать основой для планирования закупаемых товаров, работ и услуг и исключить в дальнейшем необоснованные потребности заказчиков, не соответствующие целям контрактных отношений.

Тем не менее, несмотря на недостаточное правовое регулирование данных процессов, наполнение системы каталогов началось в октябре 2017 года. Приоритет по заполнению позиций каталога был отдан лекарственным препаратам и медицинским изделиям, закупки которых по-прежнему остаются наиболее сложными с точки зрения контрактных отношений, но при этом социально значимыми. В течение 2018 года система каталогизации должна принять законченный вид с введением всех закупаемых товаров, работ и услуг в каталог.

Определяя специфику нормативно-правового регулирования процессов каталогизации в Пермском крае, необходимо указать на принятие двух ключевых документов в данной области: постановления Правительства Пермского края от 24 августа 2017 года № 731-п «О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Пермского края»¹⁶ и приказа Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края от 19 сентября 2017 года № СЭД-32-01-04-95, утвердившего Правила формирования, ведения и применения каталога товаров, работ и услуг Пермского края¹⁷. Региональная информационная система в качестве главного модуля работы краевых государственных заказчиков определила модуль каталогов товаров, работ, услуг. Последние отсортировываются в соответствии с группами ОКПД2.

Главной целью каталогизации стала систематизация и стандартизация закупаемых на территории Пермского края товаров, работ и услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ)¹⁸, с учетом конкретных потребностей заказчиков региона. Кроме того, внесение каталогов в Региональную информационную систему позволит контролировать соответствие закупаемых товаров, работ и услуг целям контрактных отношений. В дальнейшем необходимо будет проанализировать каталог не только со стороны

¹⁶ О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 24.08.2017 № 731-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/450325924/> (дата обращения: 22.11.2017).

¹⁷ Об утверждении Правил формирования, ведения и применения Каталога товаров, работ, услуг Пермского края [Электронный ресурс]: приказ М-ва по рег. контракт. системы в сфере закупок Перм. края от 19.09.2017 № СЭД-32-01-04-95. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_452407/ (дата обращения: 26.11.2017).

¹⁸ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 28.11.2017).

заказчиков Пермского края, но и участников закупок, что позволит оценить качество каталогизации в регионе исходя из возможностей поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, совершаемых участниками в системе государственных и муниципальных закупок.

Определение каталога товаров, работ, услуг Пермского края дано через понятие систематизированного перечня товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных нужд Пермского края. Основу каталога составляет систематизированный свод наименований единиц товаров, работ, услуг и соответствующих им кодов. Каталог состоит из классификатора предметов государственного заказа и справочника предметов государственного заказа, где первое – это перечень унифицированных наименований категорий товаров, работ, услуг; а второе – перечень конкретных товаров, работ, услуг. Классификатор предметов государственного заказа состоит из трех разделов: товары, работы и услуги. Основные принципы его построения определены следующим образом: классификационное деление предметов закупки произведено по тематическому признаку; разделы содержат классификационные группировки, сформированные по иерархическому принципу (детализация) и имеющие наименования; каждой позиции классификатора присвоены коды ОКПД2; классификационные группировки могут содержать до семи разрядов.

Принципы построения справочника предметов государственного заказа определены по линейному принципу. Позиции справочника объединены в классификационные группировки классификатора предметов государственного заказа нижнего уровня по тематическому признаку; каждой позиции справочника присвоены конечные коды ОКПД2 и единицы измерения; позиции имеют наименования, сформированные в соответствии со ст. 33 Закона 44-ФЗ и позволяющие однозначно идентифицировать предмет закупки.

Работа по наполнению каталога на территории Пермского края была начата в октябре 2017 года и продолжается до сих пор. Она построена по принципу: потребность заказчика – позиция каталога. Наполнение Каталога осложнено проблемами как технико-юридического, так и управленческого характера. К первой группе проблем можно отнести отсутствие необходимых признаков классификации для некоторых видов закупок, носящих совмещенный характер. К таким закупкам относятся поставка товара и одновременно услуги по его обслуживанию. Пока такие предметы закупок не нашли должных критериев каталогизации. Кроме того, сложности вызывают и те закупки, классификация которых затруднена и лишь приблизительно подпадает под уже известные критерии каталогизации, например закупки по созданию научно-исследовательского продукта или закупки по концессионным соглашениям. Среди очевидных проблем каталога, присущих создаваемым классификаторам любого вида и типа, остается проблема правильного выбора признака классификации (Ямпольская, 2015, с. 205).

Второй блок проблем связан с взаимодействием различных органов власти в процессе создания и наполнения указанных классификаторов, самой острой из них является недостаточная проработанность позиций каталога государственных заказчиков с главными распорядителями бюджетных средств. Здесь имеет место и ключевая проблема планирования и обоснования потребностей

государственных заказчиков – конкретная позиция каталога должна быть обоснована для осуществления закупки в соответствии с целями, определенными ст. 13 Закона 44-ФЗ. Кроме того, достаточно острой продолжает оставаться проблема быстроты наполняемости каталога исходя из потребностей государственных заказчиков. Сам процесс внесения новой позиции в каталог является достаточно длительным, сроки определены исходя из необходимости согласования новых позиций с главными распорядителями бюджетных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, понятия, нормативно-правовое регулирование и конкретные алгоритмы каталогизации в Российской Федерации не имеют четких границ и системных правил. Попытки создать систему каталогизации в соответствии с международными подходами пока не увенчались успехом и привели к принятию лишь нескольких отдельных нормативно-правовых актов. Кроме того, отставание научного осмысления процессов каталогизации в определенной степени не позволило концептуально сформулировать цели и задачи системы каталогов и определить основные правила ее построения. Все современные действия, совершаемые в области каталогизации, напоминают срочную попытку предпринять практические шаги без анализа существующей ситуации. Подобные проблемы существуют и в Пермском крае, где активно идет процесс каталогизации товаров, работ, услуг в системе контрактных отношений.

В дальнейшем процесс наполнения каталога как на территории Российской Федерации, так и Пермского края необходимо выстроить исходя из принципов актуальности, управляемости и усвояемости. Необходимо обеспечить заказчику возможность в текущий момент времени найти в справочнике предметов государственного заказа необходимые товары, работы, услуги с требуемыми показателями качества и функциональности; простоту управления и контроля при работе с каталогом, защищенность от возможных ошибок пользователя, уменьшение загруженности заказчика при большой эффективности управления; приобретение заказчиком в короткие сроки необходимых навыков по использованию каталога.

В рамках контрактной системы появление и развитие каталога должно способствовать оптимизации планирования и процесса закупок товаров, работ, услуг. Поэтому необходимо в наиболее короткие сроки определиться с решением проблемных вопросов и создать механизмы реализации каталогизации в практике работы государственных и муниципальных заказчиков Пермского края.

Библиографический список

Белов В. Г. Нормирование в системе планирования государственных и муниципальных закупок: экономико-правовые аспекты // Проблемы в Российском законодательстве. 2014. № 4. С. 57–62.

Карташев А. В. Методологические и прикладные основы каталогизации продукции: автореф. дис. ... д-ра техн. наук. М.: ФГУП ЦНИИ «Комплекс», 2004. 346 с.

Кевеш А. Л. Об особенностях и опыте применения нового общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) в системе государственной статистики с учетом применяемых в настоящее время других классификаторов продукции в различных сферах управления экономикой // Статистика и экономика. 2010. № 5. С. 69–80.

Рожкова С. А. Гармонизация статистических классификаторов экономической информации: оценка современного российского опыта и пути совершенствования // Экономика России в XXI веке: сб. науч. тр. XII Междунар. научно-практ. конф. «Экономические науки и прикладные исследования», г. Томск, 17–21 ноября 2015 года: в 2 т. Т. 1. Томск: Изд-во ТПУ, 2015. С. 590–595.

Сукиасян Э. Р. Каталогизация и классификация. Электронные каталоги и автоматизированные библиотечные системы. М.: Профессия, 2009. 536 с.

Ямпольская Д. О. Проблемы и перспективы классификации промышленных товаров // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 9. С. 204–212.

Chan L. M., Hodges Th. Cataloging and Classification: An Introduction. 3th ed. Lanham: Scarecrow Press, 2007. 580 p.

Fowler C. D., Lamm D. V. Development of a Procurement Task Classification Scheme // Springfield: Defense Technical Information Center, 1987. 92 p.

Joudrey D. N., Taylor A. G., Miller D. P. Introduction to Cataloging and Classification. 11th ed. Santa Barbara: Libraries Unlimited, 2015. 1048 p.

Roberts P. J., Mitchell R. J., Ruiz V. F., Bishop J. M. Classification in E-Procurement // International Journal of Applied Pattern Recognition. 2014. Vol. 1, № 3. P. 298–314.

Wolin B. Automatic Classification in Product Catalogs // Proceedings of the 25th Annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval. Tampere, Finland, August 11–15, 2002. P. 351–352. DOI: 10.1145/564376.564439.

Информация об авторах

Пахомова Лариса Михайловна – канд. ист. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок Пермского филиала ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 614070, г. Пермь, ул. Студенческая, 38, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-1159-767X

ResearcherID: L-7295-2015

Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

Пахомов Юрий Германович – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-1314-7522

ResearcherID: E-6856-2018

Электронный адрес: ypakuy@mail.ru

Статья получена 23 декабря 2017 года

UDC 338.24:658.71

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95

CATALOGING IN THE PROCUREMENT SYSTEM: HISTORICAL EXPERIENCE, MODERN ISSUES AND SOLUTIONS

Larisa M. Pakhomova

Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str.,
Perm, 614070, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

Iurii G. Pakhomov

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

For citation:

Pakhomova, L. M. and Pakhomov, Iu. G. (2018), "Cataloging in the Procurement System: Historical Experience, Modern Problems and Solutions", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 80–95, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95.

Introduction. The paper traces the legal regulation of the system of cataloging goods, works, services from the start of this institution through a library's workflow system and following its further development through regulatory acts that contributed to the formation of this category in the period from the 1970s to present. The article describes the existing research in this area as well as identifies the problems of cataloging in the procurement system and the current state of cataloging in the Perm Region.

The aim is to identify the current problems of cataloging and possible ways to deal with them.

The following **methods** were used: theoretical research, system analysis, deductive-inductive method.

Results. The analysis has been made of the legal regulation of the cataloging system and the rising research interest to cataloging processes; the approaches to the legal regulation of the cataloging system for the procurement system have been identified as well as the specific issues of the cataloging process in the Perm Region.

Conclusion. Cataloging goods, works and services in the Perm Region is accompanied by problems of technical, legal, and managerial nature. The technical

and legal issues at this stage can be attributed to the absence of the necessary classification criteria for certain types of purchases that are of a combined nature. Management problems include the ones related to the interaction of various authorities in the process, and the most difficult issue are the differences in elaborating classifiers for the catalog entries on the part of state customers and the chief administrators of budgetary funds. The modern process of cataloging both in the Russian Federation and in the Perm Region should be built on the basis of the principles of relevance and manageability, i.e. constantly maintaining the catalog information relevance, ensuring ease of management and control when working with the catalog, reducing the customer workload while maintaining high management efficiency, ensuring learnability that is the customer ability to acquire the necessary skills for using the catalog in a short time. Within the procurement system the appearance and development of a catalog of goods, works and services should help optimize the planning and implementation of the procurement of goods, works and services by state and municipal customers.

Key words: catalog of goods, works and services; cataloging; classifiers; directories in the procurement system

References

Belov, V. G. (2014), "Norming in System of Planning of State and Municipal Procurement: Economic and Legal Aspects", *Gaps in Russian Legislation*, no. 4, pp. 57–62.

Kartashev, A. V. (2004), "Methodological and Applied Principles of Product Cataloging", Abstract of D. Sc. Dissertation, System analysis, management and information processing, Moscow Academy of Labor and Information Technology, Moscow, Russia.

Kevesh, A. L. (2010), "About Features and Experience of Application of the New All-Russian Qualifier of Production by Economic Activities Kinds (AQPA) in System of the State Statistics Taking into Account Other Qualifiers of Production Applied Now in Various Spheres of Management of Economy", *Statistika i ekonomika*, no 5, pp. 69–80.

Rozhkova, S. A. (2015), "Harmonization of Statistical Classifiers of Economic Information: Assessment of Modern Russian Experience and Ways of Improvement", *Ekonomika Rossii v XXI veke: sbornik nauchnykh trudov XII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Ekonomicheskie nauki i prikladnye issledovaniya"* [The Economics of Russia in the 21st Century: Proceedings of the 12th International scientific and practical conference "Economic Sciences and Applied Research"], Tomsk, Russia, November 17–21, vol. 1, pp. 590–595.

Sukiasyan, E. (2009), *Katalogizatsiya i klassifikatsiya. Elektronnye katalogi i avtomatizirovannye bibliotечnye sistemy* [Cataloging and classification. Electronic catalogs and automated library systems], Professiya, Moscow, Russia.

Yampolskaya, D. O. (2015), "Problems and Prospects of Classification of Industrial Goods", *Humanities, Social-Economic and Social Sciences*, no. 9, pp. 204–212.

Chan, L. M. and Hodges, Th. (2007), *Cataloging and Classification: An Introduction*, 3th ed., Scarecrow Press, Lanham, USA.

Fowler, C. D. and Lamm, D. V. (1987), *Development of a Procurement Task Classification Scheme*, Defense Technical Information Center, Springfield, USA.

Joudrey, D. N., Taylor, A. G. and Miller, D. P. (2015), *Introduction to Cataloging and Classification*, 11th ed., Libraries Unlimited, Santa Barbara, USA.

Roberts, P. J., Mitchell, R. J., Ruiz, V. F. and Bishop, J. M. (2014), "Classification in E-Procurement", *International Journal of Applied Pattern Recognition*, vol. 1, no. 3, pp. 298–314.

Wolin, B. (2002), "Automatic Classification in Product Catalogs", *Proceedings of the 25th Annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval*, Tampere, Finland, August 11–15, 2002, pp. 351–352, doi: 10.1145/564376.564439.

Received December 23, 2017