

УДК 339.186

НОВАЯ ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА СФЕРЫ ЗАКУПОК КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

СТАРОВОЙТОВ ВЛАДИМИР ГАВРИЛОВИЧ, д-р экон. наук, директор Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

E-mail: vladstar1953@yahoo.com

ЛАПЕНКОВА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА, младший научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

E-mail: ms.nvla@mail.ru

Статья посвящена созданию единой информационной системы (далее – ЕИС) в российской системе закупок. Показана актуальность совершенствования системы закупок в связи со значительным ростом в последние годы бюджетных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд, а также уменьшением доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы из-за кризисных явлений в российской экономике.

Определена роль ЕИС в обеспечении прозрачности и доступности закупок, в повышении эффективности расходования бюджетных средств и снижении коррупции в российской системе закупок. Показано, что существенное отличие новой ЕИС от применяемой в настоящее время информационной системы заключается в размещении более подробной информации о планах закупки и план-графиках закупки, а также этапах выполнения заключенного контракта. Выявлена эффективность использования разработанной Федеральным казначейством системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа.

Делается вывод о целесообразности использования разработок Федерального казначейства при формировании ЕИС.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки; единая информационная система; эффективность бюджетных расходов; контрактная система; коррупция в системе закупок.

The New Unified Procurement Information System as a Tool for Implementation of the Socio-Economic Policy by the State

VLADIMIR G. STAROVOYTOV, ScD (Economics), director of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Security Problems, Financial University

NATALIA V. LAPENKOVA, junior researcher of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Security Problems, Financial University

The paper discusses the creation of a unified information system (hereinafter – UIS) to be used in the Russian procurement practice. The improvement of procurement practices is necessitated by a significant growth of budgetary expenditures for federal and municipal needs in the recent years, as well as a decrease in budget revenues at all levels of the budget system because of the crisis in the Russian economy. The role of the UIS in ensuring transparency and accessibility of procurements, improving the efficiency of budget spendings and reducing the corruption in the Russian procurement system is determined. The new UIS differs from the currently used information system in that the former places more detailed information about procurement plans and schedules, as well as stages of the signed

contract implementation. The effectiveness of the budget spending efficiency monitoring and analysis system developed by the Federal Treasury to be used in placement and implementation of federal and local government orders is proved.

It is concluded that the Federal Treasury findings and developments should be used in the formation of the UIS.

Keywords: federal and local government procurements; unified information system; budget spendings efficiency; contract system; corruption in the procurement system.

Формирование контрактной системы в сфере закупок

В настоящее время российская финансово-экономическая система характеризуется неустойчивостью, вызванной падением цен на углеводородное сырье, отсутствием приемлемых условий кредитования экономики, снижением объемов производства, уменьшением доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и т.д.

В этих условиях возникла необходимость проведения комплекса работ по формированию и использованию новых эффективных управленческих механизмов.

Как показывает мировой опыт, к таким механизмам можно отнести контрактную систему в сфере закупок, значимость которой многократно возрастает в кризисный период, когда объектам экономики особенно нужна поддержка государства, осуществляемая через сферу закупок посредством размещения и выполнения государственных и муниципальных заказов. Данное обстоятельство стало причиной формирования в Российской Федерации полноценной контрактной системы в сфере закупок. В результате объем закупок в 2014 г. составил почти 20 трлн руб. За счет применения процедуры закупок сэкономлен 891 млрд руб. бюджетных средств. Объем поддержки субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций через заключение прямых контрактов составил в 2014 г. 308 млрд руб. [1].

От эффективности функционирования системы государственных и муниципальных закупок зависит качество исполнения государством взятых обязательств по обеспечению обороноспособности и правопорядка, устойчивого развития отраслей экономики и социальной сферы, надлежащей охране окружающей природной среды, выполнению международных обязательств. Все эти функции напрямую связаны с экономической безопасностью страны.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что нормативная основа для

сферы государственных закупок в России к настоящему времени в целом создана. Однако это не помешало внести в течение 2013–2014 гг. в законодательство о контрактной системе более 40 изменений и дополнений.

По мнению экспертов, «сейчас есть только каркас контрактной системы, чтобы сформировать ее полностью, понадобится от 3 до 5 лет» [2].

Достижение необходимых характеристик эффективного использования бюджетных средств возможно только при условии обеспечения максимальной информационной открытости, доступности участия в процессе отбора поставщиков и преимущественного использования конкурентных процедур в размещении заказов.

Работа по созданию единой информационной системы

В настоящее время в России выполняется масштабная работа по созданию единой информационной системы (далее — ЕИС) в сфере закупок, которая должна стать эффективным инструментом российской контрактной системы в этой сфере, способным обеспечить реализацию социально-экономической политики государства.

Создание ЕИС предусмотрено ст. 4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г.

ЕИС придет на смену существующему на данный момент portalу государственных закупок, на котором размещается информация о заказах на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг.

В настоящее время заказчики используют, кроме portalа государственных закупок, другие информационные системы (ведомственные, региональные, муниципальные), что крайне неудобно. При этом большинство заказчиков не имеют в своем распоряжении программных комплексов для обеспечения оперативного мониторинга закупочной деятельности.

Органы, контролирующие бюджетный и закупочный процессы, также используют собственные информационные системы.

Все это не позволяет на сегодняшний день обеспечивать необходимую эффективность расходования бюджетных средств и способствовать достижению требуемого результата в российской системе закупок.

Безусловно, ЕИС попадает в категорию стратегических информационных систем (далее — СИС), под которыми понимаются комплексы программных, аппаратных, инженерно-технических и иных средств, обеспечивающих управление стратегически важными в масштабах региона или страны структурами.

В прошлом году Комитет по науке и наукоемким технологиям Государственной думы Российской Федерации провел два круглых стола, посвященных законодательным аспектам развития СИС. Последний из них был посвящен СИС в сфере государственных закупок, т.е. в основном ЕИС. Участники круглого стола подтвердили актуальность создания ЕИС, а также необходимость сокращения сроков ее разработки и практического использования [3].

***От эффективности
функционирования системы
государственных и муниципальных
закупок зависит качество
исполнения государством взятых
обязательств по обеспечению
обороноспособности
и правопорядка***

Существенное отличие ЕИС от портала государственных закупок заключается в размещении более подробной информации о закупках, включающей также реестр контрактов, список недобросовестных поставщиков, библиотеку типовых контрактов, реестры жалоб и банковских гарантий. В ЕИС будут приводиться результаты аудита в сфере закупок и информация о ценах на рынке товаров, работ и услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Все это позволит обеспечивать общественный контроль за закупками.

Созданием концепции и технического задания занималась рабочая группа, в которую

вошли представители Минэкономразвития России, Минфина России, Федерального казначейства, ВШЭ и некоторые отраслевые эксперты. Представители Минэкономразвития России подчеркивают, что в мире нет аналогов данного проекта, ни в одной стране не существует системы, позволяющей отследить государственную закупку с момента ее планирования вплоть до выполнения государственного контракта [4].

Следует отметить, что к 2014 г. уже был накоплен некоторый отечественный опыт использования информационных систем в сфере государственных и муниципальных закупок.

Проведенные Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации в 2013–2014 гг. исследования, направленные на развитие контрактной системы в сфере закупок [5, 6], показали высокую значимость и эффективность информационных систем, разработанных и внедряемых в последние годы Федеральным казначейством.

**Разработка системы мониторинга
и анализа эффективности
бюджетных расходов**

Разработка системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа [6] (далее — система анализа государственных закупок) обусловлена необходимостью создания механизмов, осуществляющих постоянный мониторинг и системный аудит эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на этапах прогнозирования, планирования и осуществления закупок и качества достигаемых результатов.

Новые возможности и технологии позволят осуществлять комплексный мониторинг использования бюджетных средств на всех стадиях закупочного процесса от бюджетного планирования и до ведения бюджетных обязательств, размещения заказов и заключения государственных контрактов.

Амбициозная цель, поставленная перед системой анализа государственных закупок, достигается посредством решения целого спектра взаимосвязанных задач по сбору и обработке данных о заказах, контрактах, заказчиках и поставщиках и их интеграции с бюджетными данными; выявлению нарушений; формированию статистических

показателей, характеризующих результативность и эффективность расходования бюджетных средств в области государственных закупок и т.д.

Источниками данных для системы анализа государственных закупок являются учетные системы Федерального казначейства, а также официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных заказах. Учетные системы Федерального казначейства предоставляют информацию о бюджетных данных, касающуюся:

- лимитов бюджетных обязательств;
- исполнения расходной части бюджета.

Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов предоставляет данные о ходе закупочного процесса, касающиеся:

- заказчиков;
- поставщиков;
- закупок;
- контрактов.

Анализ данных об эффективности расходования бюджетных средств осуществляется на основе блока аналитической и статистической отчетности, в том числе посредством построения сетевой модели по основным объектам (закупки, контракты, заказчики и поставщики), что, в частности, позволяет выявлять степень проникновения так называемых любимых поставщиков у заказчиков, определять степень аффилированности заказчиков.

Для удобства формирования отчетов и поиска информации в данной системе реализован набор фильтров, посредством которых можно получать искомую информацию по:

- детализированному справочнику общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКДП) с механизмом кластеризации данных по тегам;
- региону закупки;
- дате закупки/контракта;
- начальной цене закупки/цене контракта;
- стадии закупки/статус контракта;
- главному распорядителю бюджетных средств;
- получателю бюджетных средств и т.д.

Важной особенностью системы анализа государственных закупок является возможность выявления нарушений, в том числе:

- несоблюдение законодательства в области государственных закупок;

- неэффективное использование бюджетных средств;
- признаки ограничения конкуренции;
- неисполнение планов размещения закупок.

Причем в формировании моделей нарушений, допускаемых при размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов, принимали участие представители Счетной палаты, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Источниками данных для системы анализа государственных закупок являются учетные системы Федерального казначейства, а также официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных заказах

Помимо штатных отчетов и функций, данная система обладает дополнительными возможностями по самостоятельному анализу информации, такими как:

- конструктор сценариев анализа и выявления нарушений, который позволяет пользователю в пошаговом режиме с использованием предустановленных функций формировать собственную «модель нарушителя» и впоследствии применять ее к другим объектам системы;
- конструктор отчетов, который предоставляет пользователю возможность самостоятельно создавать сложные отчеты для разных объектов системы с возможностью их визуального представления.

Любые сформированные запросы на поиск информации, а также результаты поиска и отчеты могут быть сохранены в системе персонально для каждого пользователя и настроены как объекты мониторинга на постоянное обновление в профиле пользователя.

В рубрике «Результативность и эффективность расходования бюджетных средств» представлены четыре аналитических отчета, разработанные для выявления нарушений процесса государственных закупок:

- 1) схожие товары, работы и услуги;
- 2) качество информации о государственных заказах и контрактах;
- 3) история заказчика;
- 4) история поставщика.

Применение в течение трех лет в тестовом режиме разработанной Федеральным казначейством системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа позволило сделать вывод о целесообразности ее применения при формировании ЕИС.

В связи с этим в сентябре 2014 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 № 996 полномочия по созданию и развитию ЕИС были переданы от Минэкономразвития России Федеральному казначейству. К последнему перешла также обязанность установления порядка регистрации в ЕИС и использования системы.

«Закрепленная постановлением схема распределения полномочий между Минэкономразвития и казначейством позволяет максимально эффективно использовать имеющуюся у Федерального казначейства экспертизу по созданию государственных информационных систем федерального уровня, а также уже опробованную на практике информационно-технологическую инфраструктуру» [7].

Такая передача обусловлена тем, что принято решение создавать ЕИС на базе уже существующего официального сайта *zakupki.gov.ru*, находящегося в ведении Федерального казначейства, которое совместно с Минфином России разрабатывает государственную информационную систему «Электронный бюджет», планируемую к интегрированию в единую информационную систему. Поэтому целесообразно, чтобы эти два государственных информационных ресурса находились под управлением одного ведомства — Федерального казначейства.

Использование программно-аппаратного комплекса сайта *zakupki.gov.ru* при создании ЕИС позволит уменьшить сроки и сократить стоимость реализации проекта.

Такой подход обеспечит реализацию основного приоритета создания и поэтапный запуск новой ЕИС без излишних потрясений для заказчиков и поставщиков. Правительством РФ поставлена задача обеспечить работу ЕИС с 1 января 2016 г.

С целью создания эффективной ЕИС Минэкономразвития России опубликовало функциональные требования, определяющие перечень функций и процедур, необходимых для создания государственной информационной системы «Единая информационная система в сфере закупок», которая во взаимодействии с иными информационными системами в соответствии со ст. 4 Закона № 44-ФЗ обеспечивает формирование, обработку, хранение и предоставление информации участникам контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [8].

Кроме этого, Минфином России и Федеральным казначейством подготовлен и представлен на общественное обсуждение Порядок использования ЕИС.

Согласно этому Порядку ЕИС будет взаимодействовать с другими электронными системами (например, «Электронный бюджет»). Из этих систем в ЕИС автоматически будет поступать часть документов и сведений, что позволит избежать их повторного формирования [9].

Порядок использования ЕИС будут применять субъекты, на которые распространяется действия Закона № 44-ФЗ и Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Планируется, что он вступит в силу 1 января 2016 г. за исключением отдельных положений [10].

Выводы

В настоящее время бюджетный и закупочный процессы на технологическом уровне разрознены. Заказчики вынуждены работать в нескольких информационных системах, перенося данные из одной системы в другую, а также дублируя их. Отсутствие единых справочников, классификаторов в бюджетных и закупочных системах является причиной дополнительных трудозатрат на обеспечение непротиворечивости этих данных в различных системах.

Нововведения, реализованные в ЕИС, позволят получить единый цикл электронных закупок, сократить временные и финансовые издержки всех участников электронного взаимодействия, что, несомненно, повысит прозрачность и доступность информации о государственных закупках, расширит возможности по аналитике и поиску, позволит расширить контингент участников и

приведет в конечном счете к снижению стоимости госконтрактов.

Таким образом, формирование качественной, полноценной ЕИС позволит создать инструмент управления, способный повысить эффективность государственных и муниципальных расходов, снизить коррупцию в российской системе закупок и обеспечить реализацию социально-экономической политики государства.

Литература

1. URL: <http://forum2015.rosazp.ru> (дата обращения: 12.05.2015).
2. URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331_72 (дата обращения: 15.05.2015).
3. URL: <http://www.komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054055052.html> (дата обращения: 12.06.2015).
4. URL: http://www.otc.ru/tender/about_us/newMarket.aspx?news=24978 (дата обращения: 23.05.2015).
5. НИР на тему «Федеральная контрактная система как форма эффективного распределения бюджетных средств и снижения коррупции в системе государственных заказов». М.: Финансовый университет, 2013. УДК 338. № госрегистрации 01201363611. 149 с.
6. НИР на тему «Разработка механизмов и инструментов планирования закупок в российской контрактной системе и их законодательное обеспечение». М.: Финансовый университет, 2014. УДК 338, № госрегистрации 01401563524. 152 с.
7. URL: <http://www.roskazna.ru/information-analytical-system-of-federal-treasury/#12> (дата обращения: 05.06.2015).
8. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2015150604> (дата обращения: 08.06.2015).
9. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> / Проект «Единая информационная система в сфере госзакупок (контрактная система)» (дата обращения: 12.06.2015).

10. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37215> (дата обращения: 12.06.2015).

References

1. URL: <http://forum2015.rosazp.ru> (accessed 12.05.2015).
2. URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331_72 (accessed 15.05.2015).
3. URL: <http://www.komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054055052.html> (accessed 12.06.2015).
4. URL: http://www.otc.ru/tender/about_us/newMarket.aspx?news=24978 (accessed 23.05.2015).
5. The research on the subject «Federal contract system as a form of efficient allocation of budgetary resources and reduce corruption in government contracts» [NIR na temu «Federal'naja kontraktnaja sistema kak forma jeffektivnogo raspredelenija bjudzhetnyh sredstv i snizhenija korrupcii v sisteme gosudarstvennyh zakazov»]. Moscow, Financial University, 2013. UDC 338, № state registration 01201363611, 149 p.
6. The research on the subject «Development of planning tools and instruments in the Russian procurement contract system and their legislative support» [NIR na temu «Razrabotka mehanizmov i instrumentov planirovanija zakupok v rossijskoj kontraktnoj sisteme i ih zakonodatel'noe obespechenie»]. Moscow, Financial University, UDC 338, № state registration 01401563524, 152 p.
7. URL: <http://www.roskazna.ru/information-analytical-system-of-federal-treasury/#12> (accessed 05.06.2015).
8. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2015150604> (accessed 08.06.2015).
9. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> / Project: Unified Information System in the sphere of public procurement (Contract System) [Proekt: Edinaja informacionnaja sistema v sfere goszakupok (Kontraktnaja sistema)] (accessed 12.06.2015).
10. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37215> (accessed 12.06.2015).