

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости

Об авторе



**НАДЕЖДА СИРОТКИНА**

кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры государственного и муниципального управления

Национальный исследовательский университет  
Высшая школа экономики — Нижний Новгород  
603155, Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, 25/12  
kimkiduk@rambler.ru

### Ключевые слова

система государственных закупок, электронный прокьюремент, электронный аукцион

### Основные тезисы

- Анализ развития системы государственных и муниципальных закупок в РФ свидетельствует о наличии широкого спектра инструментов для повышения информационной открытости закупочных процедур, включая единый информационный ресурс для размещения соответствующих сведений, публикацию планов и планов-графиков, электронные аукционы, общественное обсуждение.
- Для оценки открытости публичных расходов разработаны четыре этапа внедрения информационных и коммуникационных технологий в систему государственных и муниципальных закупок.
- Сравнительный анализ России и стран ОЭСР позволяет сделать вывод о высокой степени информационной прозрачности публичных расходов в РФ.

Сфера государственных и муниципальных закупок традиционно является источником повышенного коррупционного риска из-за большого объема обращающихся в ней средств и специфических процедур расходования таковых. Широкие полномочия сотрудников государственных и муниципальных органов власти, ответственных за заключение контрактов, также повышают коррупционную уязвимость системы госу-

дарственного и муниципального заказа. Таким образом, информационная открытость закупочных процедур становится обязательным условием при осуществлении закупок за счет бюджетных средств.

Характерно, что принцип открытости и прозрачности информации о закупках стоит первым в перечне принципов контрактной системы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013

№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Все это обуславливает актуальность изучения механизмов повышения информационной открытости российской системы государственных и муниципальных закупок. Задача настоящего исследования — проанализировать способы раскрытия информации о государственных и муниципальных закупках и повышения открытости системы государственного и муниципального заказа для потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Информационная открытость — базовое требование, предъявляемое к государственным и муниципальным закупкам, и одно из их основных отличий от закупочных процедур в частном секторе экономики. Объем раскрываемой информации о публичных закупках зависит от законодательного регулирования и уровня развития информационных и коммуникационных технологий в стране. Так, на этапе формирования системы государственных и муниципальных закупок с 1997 г. в РФ размещение информации осуществлялось в печатных изданиях по выбору заказчика, что ограничивало возможности поиска извещений об объявляемых конкурентных процедурах для потенциальных поставщиков. Развитие законодательства и информационно-телекоммуникационной сети Интернет сделало возможным переход от использования печатных средств массовой информации к специально созданным для заказчиков всех уровней сайтам. В таких условиях открытость сведений о размещаемых государственных и муниципальных заказах значительно повысилась. Однако в период функционирования в России нескольких сотен различных информационных систем, с помощью которых региональные и муниципальные заказчики размещали информацию о закупках, осуществлять поиск и мониторинг сведений о размещаемых заказах было непросто.

Повышению открытости закупочных процедур способствовало внедрение в практику государственных и муниципальных закупок аукционов в электронной форме, проводимых на независимых электронных торговых площадках в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. По результатам конкурсного отбора, проведенного Минэкономразвития России совместно с ФАС России, в соответствии



с гл. 3.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» были определены следующие операторы электронных площадок:

- ОАО «Единая электронная торговая площадка» ([www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru));
- ЗАО «ММВБ — Информационные технологии» ([www.ets-micex.ru](http://www.ets-micex.ru));
- ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» ([www.zakazrf.ru](http://www.zakazrf.ru));
- ЗАО «Сбербанк — Автоматизированная система торгов» ([www.sberbank-ast.ru](http://www.sberbank-ast.ru));
- ООО «Индексное агентство РТС» ([www.rts-tender.ru](http://www.rts-tender.ru)).

С 1 июля 2010 г. проведение электронных аукционов стало обязательным для федеральных заказчиков, а с 1 января 2011 г. — для субъектов РФ и муниципальных заказчиков. Электронные аукционы потребовали массового использования электронного документооборота с применением электронной подписи, подтверждающей достоверность документов и сообщений, направляемых по электронным каналам связи. Сертификаты ключей электронной подписи и необходимое программное обеспечение государственным и муниципальным заказчикам на безвозмездной основе выдаются удостоверяющими центрами, образованными в рамках территориальных органов Казначейства России. Выдачу электронных подписей для участников закупок (юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей) осуществляют удостоверяющие центры.

Несомненным прорывом в части повышения открытости и прозрачности закупочных процедур можно считать создание единого официального сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). Размещение на нем информации о закупках стало обязательным для всех заказчиков с 1 января 2011 г. Наличие единого сайта позволяет свободно находить информацию о закупках, осуществляемых федеральными, региональными и местными заказчиками, включая документацию. На сайте ведется реестр контрактов и имеется доступ к реестру недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков). Это позволяет аккумулировать информацию обо всех

заключенных государственными и муниципальными заказчиками контрактах, а также сведения об их исполнении и служит ценным источником информации для общественности и бизнес-сообщества. Реестр недобросовестных поставщиков, который ведет ФАС России, включает данные об исполнителях, подрядчиках, отказавшихся от заключения контракта по итогам конкурентных процедур либо не исполнивших контракт.

Вступление в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» обозначило новый этап в части повышения открытости закупочных процедур. Теперь открытость и прозрачность системы государственных и муниципальных закупок должна будет обеспечиваться, в частности, за счет использования единой информационной системы (далее — ЕИС), которая начнет действовать с 1 января 2016 г.

ЕИС обеспечит доступ к широкому спектру сведений, включая: информацию о планах и планах-графиках закупок и их реализации, об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства, об осуществляемых закупках; реестр контрактов, заключенных заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); библиотеку типовых контрактов; реестр банковских гарантий, жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний и т. д. Использование в ЕИС идентификационного кода закупки обусловит взаимосвязь между данными, представленными в планах и планах-графиках закупок, и сведениями о проводимых процедурах и их результатах. Кроме того, идентификационный код закупки облегчит поиск нужной информации о закупках в ЕИС.

Особенности ЕИС, отличающие ее от единого официального сайта *zakupki.gov.ru*:

- обеспечение максимальной открытости информации, а также создание условий для проведения ряда конкурентных процедур в режиме реального времени;
- увязка различных стадий закупки в единый процесс, т. е. единая информационная система обслужит весь цикл закупки: планирование на год (планы-графики закупок), трехлетний период (планы закупок) и мониторинг эффективности закупочных процедур;

- возможность автоматически контролировать соблюдение заказчиками бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе;
- доступ к библиотеке типовых контрактов и каталогам товаров, работ, услуг;
- обеспечение условий для создания информационной базы в разрезе заказчиков всех уровней, упрощение выполнения контрольно-аналитических функций.

До введения ЕИС информационное сопровождение системы государственного и муниципального заказа в РФ осуществляется на едином официальном сайте *zakupki.gov.ru*.

Одним из важных элементов системы раскрытия информации при проведении закупок стала процедура их общественного обсуждения, введенная 1 января 2014 г. Приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей».

Данная процедура состоит из двух этапов. На первом этапе закупка обсуждается на официальном сайте и в рамках очных публичных слушаний на стадии ее планирования. На втором этапе обсуждению на сайте подлежит информация, включенная в извещение об осуществлении закупки, и соответствующая документация.

По результатам обсуждения возможно внесение изменений в план-график закупок, извещение об осуществлении закупок и документацию. Более того, по итогам общественного обсуждения закупка может быть отменена. Общественное обсуждение закупок стоимостью свыше 1 млрд рублей является обязательным. Согласно законодательству субъектов РФ, регионы могут устанавливать собственный порядок обсуждения крупных закупок. С 1 июля 2014 г. на официальном сайте *zakupki.gov.ru* реализован блокирующий контроль, не позволяющий провести крупную закупку в случае нарушения заказчиком установленного порядка обязательного общественного обсуждения. Данные о развитии информационной системы государственных и муниципальных закупок в РФ представлены в табл. 1.



Таблица 1

Развитие информационного обеспечения системы государственных и муниципальных закупок в РФ  
Источник: составлено автором

Годы	Нормативный акт	Содержание норм, обеспечивающих открытость и прозрачность закупок	Результаты
1997	Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»	Размещение информации о заказах в печатных изданиях, закрепление конкурентного принципа размещения заказов	Впервые информация о размещаемых заказах стала публичной, однако не была реализована возможность свободного поиска и систематизации информации о закупках
2005	Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Размещение информации о заказах и результатах конкурентных процедур в информационно-телекоммуникационной сети Интернет	Размещение информации о закупках на региональных, муниципальных и федеральных сайтах. Поиск информации о заказах ограничен в силу ее разрозненности
2009	Федеральный закон от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1996-р «О перечне товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых для федеральных нужд осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме с 1 января 2010 года по 30 июня 2010 года»	Введение для государственных и муниципальных заказчиков обязанности по размещению заказов в форме открытого аукциона в электронной форме. Определение понятия электронной площадки для проведения аукционов в электронной форме. Утверждение перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме	Апробация аукционов в электронной форме. Внедрение электронного документооборота с применением электронной цифровой подписи
2011	Федеральный закон от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (нормы, вступившие в силу 01.01.2011)	Создание единого общероссийского сайта <i>zakupki.gov.ru</i> . Создание единого реестра государственных и муниципальных контрактов	Создание возможности для поиска информации о размещении заказов и результатах конкурентных процедур на едином сайте



Окончание таблицы 1

Годы	Нормативный акт	Содержание норм, обеспечивающих открытость и прозрачность закупок	Результаты
2014	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Введение с 1 января 2016 г. ЕИС (в том числе региональных подсистем). Введение процедуры общественного обсуждения закупок	Информационный охват всего закупочного цикла, включая планирование и мониторинг результатов. Формирование института общественного контроля

Проведенный анализ позволил выделить основные этапы внедрения информационных и коммуникационных технологий в систему государственных и муниципальных закупок в РФ, представленные на рис. 1.

Первый этап, названный нами «Зарождение», характеризуется минимальной степенью информационной прозрачности и открытости закупок для бизнес-сообщества и общественности. На этом этапе информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» используется минимально, разрозненность размещаемых сведений не позволяет систематизировать их.

На втором этапе, названном «Расширение», для государственных и муниципальных заказчиков становится обязательным ведение электронного документооборота с использованием электронной подписи. Часть закупок осуществляется на аукционах в электронной форме на электронных площадках. Появляется возможность систематизации и поиска информации.

Третий этап «Зрелость» предполагает создание единого интернет-ресурса для размещения информации о планируемых и проводимых закупках, а также для подачи заявок коммерческими организациями. По нашим



**Рис. 1.** Этапы внедрения информационных и коммуникационных технологий в систему государственных и муниципальных закупок в РФ

Источник: составлено автором



оценкам, современное состояние информационного обеспечения государственных и муниципальных закупок в РФ соответствует именно этому этапу.

Четвертый этап внедрения информационных и коммуникационных технологий в систему государственных и муниципальных закупок, названный «Революционный прорыв», предполагает возможность интеграции ЕИС и других информационных систем, сквозное информационное сопровождение заказа от стадии планирования до мониторинга эффективности исполнения, а также проведение всех конкурентных процедур в электронной форме.

Характерно, что аналогичные тенденции наблюдаются в области информационного обеспечения публичных закупок развитых западных стран. Для характеристики процесса использования информационных и коммуникационных технологий в сфере государственного заказа в специальной литературе часто используется термин «электронный прокьюремент» (от англ. *e-procurement*). В частности, Leukel и Maniаторoulos дают следующее определение: «Электронный прокьюремент можно трактовать как понятие, которое охватывает широкий спектр понятий, используемых для автоматизации внутренних и внешних процессов, связанных с механизмом поиска и закупок товаров и услуг для публичных нужд» [1].

Электронный прокьюремент рассматривается как способ расширения доступа к тендерам и усиления конкуренции. Кроме того, его инструменты способствуют снижению административных барьеров и сокращению закупочного цикла [2]. Безусловно, в национальном законодательстве требования, предъявляемые к использованию информационно-коммуникационных технологий в системе электронного прокьюремента, формируются с учетом организационных, политических и экономических факторов и потому различаются. Однако, на наш взгляд, ключевыми инструментами повышения прозрачности и открытости публичных закупок путем внедрения информационно-коммуникационных технологий являются: публикация планов закупок, публикация информации (извещений) об их осуществлении, обеспечение возможности подачи заявок на участие в конкурентных процедурах в электронном виде.

На основании доклада Берлинского центра ОЭСР «Government at a Glance» систематизирована информация о механизмах повышения открытости в сфере публичных закупок стран ОЭСР, представленная в табл. 2, куда также включены сведения об инструментах повышения открытости и прозрачности государственных закупок в РФ.

Таблица 2

Инструменты повышения открытости систем госзакупок в странах ОЭСР и России  
Источник: составлено автором с использованием [3]

Страны — участницы ОЭСР	Инструменты повышения открытости и прозрачности систем госзакупок		
	Публикация планов закупок	Публикация информации (извещений) об осуществлении закупки	Возможность подачи заявок в электронном виде
Австралия	+	+	+
Австрия	–	+	–
Бельгия	+	+	+
Канада	–	+	±
Чили	+	+	+
Чехия	+	±	+
Дания	±	+	+
Эстония	–	+	+



Окончание таблицы 2

Страны — участницы ОЭСР	Инструменты повышения открытости и прозрачности систем госзакупок		
	Публикация планов за- купок	Публикация информа- ции (извещений) об осу- ществлении закупки	Возможность пода- чи заявок в элек- тронном виде
Финляндия	—	+	±
Франция	±	±	±
Германия	+	±	+
Венгрия	±	+	±
Исландия	±	±	—
Ирландия	—	+	+
Израиль	±	+	±
Италия	+	+	+
Япония	+	+	±
Корея	+	+	+
Люксембург	—	+	+
Мексика	±	±	+
Нидерланды	±	±	±
Новая Зеландия	+	+	-
Норвегия	+	+	±
Польша	—	+	—
Португалия	+	+	+
Словакия	—	+	+
Словения	±	±	±
Испания	+	+	±
Швеция	+	+	+
Швейцария	+	±	—
Турция	—	+	—
Великобритания	+	+	±
США	±	+	—
<b>Россия</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>±</b>

Примечание: + используются для осуществления закупок; — не используются для осуществления закупок; ± используются для части закупочных процедур.

Из таблицы видно, что практически во всех странах ОЭСР в сфере закупок широко используются информационные технологии, хотя, безусловно, объем раскрываемой в ходе закупочных процедур информации зависит от особенностей национального законодательства. Если возможностью информировать об осуществлении закупок пользуются практически все страны ОЭСР, то подача заявок на участие в процедурах в электронном виде предусмотрена законодательством только части из них. Это позволяет сделать вывод о том, что по степени использования инструментов повышения открытости и прозрачности системы государственных закупок Россия на сегодняшний день является одной из ведущих стран. Более того, тенденции развития отечественного законодательства о контрактной системе предполагают увеличение количества закупочных процедур, которые будут осуществляться в электронной форме, и усиление требований, предъявляемых к публикации планов и планов-графиков закупок. Это позволит России занять лидирующее положение в части открытости и прозрачности закупок.

В то же время, являясь одним из лидеров по внедрению инструментов повышения открытости и прозрачности в системе государственного и муниципального заказа, Россия неизбежно столкнется с рядом вызовов. Прежде всего, полный переход на электронный документооборот и электронные процедуры потребует от коммерческих организаций определенных финансовых и организационных затрат, связанных с получением электронной подписи и регистрацией

на электронных торговых площадках. Для ряда потенциальных поставщиков, прежде всего субъектов малого и среднего предпринимательства, такие затраты могут оказаться существенными, что негативно скажется на уровне конкуренции. В связи с интенсивными темпами реформирования сферы государственного и муниципального заказа постоянно меняются правила игры, и бизнес часто не успевает перестраиваться с учетом меняющихся требований заказчика. Отметим также, что жесткая регламентация закупочных процедур, призванная снижать коррупционные риски, зачастую не учитывает социальные, экономические и политические факторы, что особенно болезненно в условиях нестабильной экономической ситуации.

Несмотря на издержки, связанные с интенсивными темпами реформирования в сфере публичных расходов, можно говорить о сложившейся в системе государственного и муниципального заказа РФ практике информационной открытости и о наличии свободного доступа к закупкам, осуществляемым государственными и муниципальными заказчиками. Логическим продолжением изменений, связанных с повышением открытости и прозрачности сферы государственного и муниципального заказа, станет преодоление сложившегося в среде российских предпринимателей мнения о высокой степени предопределенности результатов конкурентных процедур, а также работа по обучению и информационной поддержке участников рынка государственного и муниципального заказа.

## Литература

1. Leukel J., Maniatopoulos G. A comparative analysis of product classification in public vs. private e-procurement // *The Electronic Journal of e-Government*. 2005. № 3 (4).
2. Руководство по закупкам: Учеб. пособие / Под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спасьоло; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинский под ред. И. В. Кузнецовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
3. Government at a Glance 2013 // OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en).