ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ СЕРВИСОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ
Владимир Георгиевич Матюхин

Электронные способы размещения государственного заказа

В юридическом смысле электронные способы размещения государственного заказа представляют собой документальный обмен обязательствами и правами в электронном виде. Такой электронный обмен предоставляет возможность выбора наилучшего предложения по исполнению контракта из всех поступивших, позволяет заключить контракт и контролировать его исполнение.

Применение электронных способов размещения государственного заказа резко повышает эффективность проведения закупочных процедур. Основными фактами повышения эффективности закупок выступают следующие возможности:

– доведение информации об объявленной закупке до большого количества потенциальных участников торгов в очень короткий срок;

– применение эффективного электронного документооборота с выставлением электронных оферт;

– виртуальное проведение и/или участие в торгах одновременно на нескольких электронных площадках без территориальных ограничений;

– дистанционное заключение контрактов и соглашений в электронном виде;

– снижение влияния человеческого фактора и повышение прозрачности процедуры подготовки и проведения торгов;

– развитие условий открытой и равной конкуренции на рынке закупаемых товаров, работ и услуг.

Электронные способы размещения государственного заказа повышают качество проведения процедур закупок и качество закупленных товаров, работ и услуг. Применение специальных, комплексных, системных решений по размещению государственного заказа электронными способами обеспечивает кардинальное совершенствование механизма закупок для государственных нужд, включая автоматизацию и информатизацию всех этапов, циклов и рабочих стадий процессов планирования, подготовки и проведения процедур закупок, а также реализацию функций анализа и контроля. Кроме этого, сегодня мы становимся свидетелями, как применение электронных методов размещения государственного заказа исполняет роль катализатора развития электронной торговли в коммерческом секторе. Участие в электронных государственных закупках помогает предпринимателям преодолеть недоверие к виртуальным торговым процедурам.

Правовой основой самого факта применения для размещения государственного заказа электронных способов закупки является юридически значимый электронный документооборот. В последних изменениях законодательства о размещении государственного заказа (94-ФЗ) указано, что все документы электронных аукционов должны иметь электронную форму и должны подписываться электронной цифровой подписью (далее – ЭЦП) соответствующих должностных лиц. Такие требования нужно рассматривать не иначе как требования по обеспечению юридически значимого электронного документооборота. Однако ни один из существующих сегодня электронных механизмов удостоверения подлинности электронного документа при проведении электронных торгов не обеспечивает достаточного уровня юридической значимости. Для решения этой задачи необходимо применение целостного комплекса специальных мер, при условии обязательного сохранения возможности дальнейшего конкурентного развития существующих электронных площадок и систем автоматизации государственных закупок. В первую очередь необходимо создать единое идентификационное пространство с высокой степенью защиты, обеспечив юридически значимое электронное взаимодействие заказчиков, операторов площадок и участников торгов в форме единой электронной подсистемы идентификации в системе размещения государственного заказа электронными способами.

Для решения таких задач предназначен общероссийский государственный информационный центр (далее – ОГИЦ), который был создан в 2007 году и введен в эксплуатацию в конце 2008 года.

Общегосударственный информационный центр – ОГИЦ

Общероссийский государственный информационный центр представляет собой государственную территориально распределенную информационную систему, обеспечивающую информационное взаимодействие информационных систем органов государственной власти между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами в интересах оказания гражданам и организациям государственных услуг в электронном виде.

Государственные услуги в электронном виде предоставляются ОГИЦ с использованием современных средств идентификации участников информационного взаимодействия, электронной цифровой подписи. В результате такого информационного взаимодействия можно однозначно определить (идентифицировать) его участников, правомочность уполномоченных должностных лиц органов государственной власти, осуществляющих такое взаимодействие, дату и время приема-передачи данных и электронных документов. Информационное взаимодействие через ОГИЦ гарантирует целостность, неизменность и идентичность информации, отправленной одним участником и полученной другим участником такого взаимодействия.

Создание и использование ОГИЦ для обеспечения процессов оказания государственных услуг населению и организациям в электронном виде закреплено в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжениями Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р и от 9 февраля 2008 года №157-р.

Создание ОГИЦ направлено на:

– повышение эффективности функционирования системы государственного управления, в том числе в части соблюдения государственными гражданскими служащими требований нормативных правовых актов, определяющих порядок предоставления качественных и доступных государственных услуг гражданам и организациям;

– унификацию процессов оказания органами государственной власти и органами местного самоуправления государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде;

– оптимизацию информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов между собой, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, с гражданами и организациями;

– создание системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при подготовке и принятии управленческих решений, а также уточнения значений целевых показателей результативности деятельности органов исполнительной власти;

– обеспечение прав и законных интересов граждан и организаций, органов государственной власти при международном информационном взаимодействии в электронном виде в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– устранение дублирования создания и использования информационных систем органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных информационных систем при оказании государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде.

Учитывая, что федеральным органам исполнительной власти предписано с 1 января 2009 года оказывать государственные услуги гражданам и организациям с использованием ресурсов ОГИЦ [1], его создание и обеспечение возможности предоставления с его использованием государственных услуг становится ключевым направлением формирования в России инфраструктуры электронного государства, включая формирование инфраструктуры электронного сектора размещения государственного и муниципального заказа как одной из основных функциональных частей электронного государства.

ОГИЦ формирует условия, необходимые для упрощения процедур и сокращения сроков оказания государственных услуг, для создания и внедрения единых стандартов обслуживания населения и организаций.

В соответствии с приказом Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 11 марта 2008 года №32 ОГИЦ состоит из:

– информационной подсистемы федерального основного и резервного информационного центра и информационных систем информационных центров в федеральных округах Российской Федерации, взаимодействующих с информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления и иными информационными системами, используемыми для оказания государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде;

– подсистемы удостоверяющих центров, состоящей из федерального корневого удостоверяющего центра и удостоверяющих центров в федеральных округах Российской Федерации, используемых для оказания государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде и подсистемы обеспечения юридической значимости электронных документов в рамках государственных услуг и межведомственного информационного взаимодействия;

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 года №931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям».

– подсистемы регламентированного доступа к государственным информационным системам и информационным системам, используемым для оказания государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде;
– подсистемы аудита общероссийского государственного информационного центра;
– телекоммуникационной подсистемы общероссийского государственного информационного центра.

Доступ граждан и организаций к услугам, оказываемым органами государственной власти и органами местного самоуправления в электронном виде, осуществляется через портал государственных услуг ОГИЦ с использованием сети Интернет.

ОГИЦ представляет собой точку входа населения и организаций в различные информационные системы органов власти и управления через единый портал и выполняет функции доверенной третьей стороны, то есть обеспечивает гарантии того, что электронные документы предоставляются только требуемому адресату с фиксацией времени и обеспечением целостности, подлинности, авторства и конфиденциальности. ОГИЦ осуществляет процедуры предоставления необходимых свидетельств, имеющих юридическую силу и позволяющих восстановить последовательность событий при обработке и преобразовании электронных документов.

Наличие такой точки входа позволяет объединить не объединяемые в настоящее время между собой, но удовлетворяющие требованиям 94-ФЗ электронные площадки (далее – ЭП), на которых проводятся электронные процедуры размещения государственного заказа. При всей разнородности имеющихся электронных площадок ОГИЦ позволяет создать единую среду размещения заказа электронными способами за счет установления соответствующих интерфейсов с каждой ЭП. Такой подход не затрагивает техническую и информационную структуру самих ЭП, их работоспособность и технологию, а способствует созданию в системе размещения государственного заказа единого информационного поля электронных способов закупок, на котором работают различные электронные площадки. Участники закупок, находясь в таком едином информационном поле, могут получить аккредитацию на одной из многочисленных электронных площадок и далее, используя единый идентификатор, участвовать в электронных процедурах закупок на любой электронной площадке, без повторения процедуры аккредитации. Заказчики, находясь в едином информационном поле, также без дополнительных затрат и усилий могут проводить размещение своих заказов не на одной, а на разных электронных площадках.

Все технологические решения для функционирования единого, юридически значимого информационного поля электронных способов закупок созданы. В соответствии с приказом Федерального агентства по информационным технологиям с декабря 2008 года ОГИЦ введен в промышленную эксплуатацию. Применение электронных сервисов ОГИЦ является безальтернативным условием обеспечения юридической значимости электронных способов размещения государственного заказа.

Имеющиеся наработки

Основная цель административной реформы, сформулированная в Концепции административной реформы в 2006–2010 годах, состоит в повышении эффективности государственного управления, и в частности в повышении качества и доступности государственных услуг, а также общей эффективности деятельности органов исполнительной власти. Повышение эффективности государственного управления невозможно рассматривать в отрыве от повышения эффективности управления и качества результатов размещения государственного и муниципального заказа.

Методология управления размещением государственного заказа, включающая учетные и контрольные функции, на практике реализуется через интенсивный документооборот – сбор, учет и анализ данных и информации, согласование, принятие и оформление решений, доведение решений до исполнителей и контроль их исполнения. Широкое практическое внедрение и интенсивное использование электронного документооборота сегодня сдерживается

1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ТОРГОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СЕРВИСОВ ОГИЦ

рядом объективных факторов, основным из которых является проблема придания электронным документам юридической значимости.

В силу сложившихся условий делового оборота наиболее эффективно обеспечить необходимый уровень юридической значимости электронного документа может только подтверждение его подлинности (включая подлинность всех его реквизитов) по принципу нотариального заверения с помощью ЭЦП.

В свете вышеизложенного для повышения эффективности управления и качества результатов размещения государственного и муниципального заказа актуальными системными задачами первой очереди являются задачи создания:

– информационной системы размещения государственного заказа с реализацией автоматизированных процедур взаимодействия с ОГИЦ для проверки и заверения подлинности электронной цифровой подписи в электронных документах;

– единой подсистемы регистрации и идентификации участников электронных процедур размещения заказа.

В 2008 году Федеральным агентством по информационным технологиям в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» была проведена работа по исследованию вопросов поддержки процессов электронной торговли на базе сервисов ОГИЦ. Данная работа включала разработку системного проекта универсальной технологической платформы автоматизированной информационной системы «Государственная информационная система торгов» (далее – Система), обеспечивающей взаимодействие с электронными площадками для проведения аукционов в электронной форме и других видов государственных и муниципальных закупок, используя сервисы и службы ОГИЦ, а также контроль за их проведением. В рамках работы с использованием программного продукта «Госзакупки» был разработан макет Системы, отработана технология проведения государственных закупок в электронной форме и технология сбора, поиска и классификации информации о закупках с использованием возможностей сети Интернет.

Для эффективного использования информационных возможностей Системы была разработана и опробована технология функционирования служб ОГИЦ – как доверенной третьей стороны в процессах организации и проведения конкурсов и других видов торгов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг органам государственной власти и местного самоуправления в электронном виде в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Для включения электронной торговой площадки в Систему она должна отвечать следующим основным требованиям со стороны ОГИЦ:

1. Обеспечивать подписание электронной цифровой подписью всех электронных документов аукциона. Сертификат ключа ЭЦП электронной площадки должен быть получен в удостоверяющем центре (далее – УЦ), присоединенном[2] к подсистеме удостоверяющих центров ОГИЦ.
2. Применять для допуска участников к участию в открытых аукционах в электронной форме идентификаторы ОГИЦ.
3. Обеспечивать автоматическую передачу во взаимодействующий УЦ и получение соответствующей информации и данных:
– запросов на подтверждение открытого ключа ЭЦП участников торгов для проверки юридической значимости полученных электронной площадкой документов и предложений о цене контракта;
– запросов на получение юридически значимой метки времени по контролируемым срокам выполнения на электронной площадке юридически значимых действий.
4. Обеспечивать автоматическую передачу в ОГИЦ и получение соответствующей информации и данных:
– информации и данных в электронной форме, полученных от аккредитованных на электронной площадке участников;
– информации, данных и документов в электронной форме, полученных по итогам проведения открытых аукционов в электронной форме (извещений, протоколов, запросов, разъяснений, уведомлений и иной документации).
5. Обеспечивать автоматическое формирование и передачу в ОГИЦ запроса о допуске участника аукциона, зарегистрированного на другой электронной площадке, а также получение от ОГИЦ ответа.

ОГИЦ позволяет реализовать важное для размещения государственного заказа трансграничное взаимодействие с привлечением иностранных участников торгов. Соответствующие решения апробированы. В 2007 году были успешно проведены опытные закупки для государственных нужд Белгородской области с участием иностранных поставщиков из Польши.

Заключение

Применение ОГИЦ в качестве головного элемента инфраструктуры электронных способов размещения государственного заказа определило возможность и порядок создания недостающего звена инфраструктуры информационного обеспечения торгов – единого, общенационального механизма интеграции информационного взаимодействия по обмену данными и электронными документами. Именно такого агрегированного подхода к решению задачи открытого, юридически значимого информационного обеспечения электронных торгов в общенациональном масштабе недоставало, чтобы в полной мере использовать возможности применения информационных технологий, заложенных в 94-ФЗ.

Полученные результаты позволяют непосредственно приступить к формированию единого информационного пространства для юридически значимого обмена данными и электронными документами, включая электронные оферты и электронные контракты, а также к объединению в таком информационном пространстве электронных площадок и информационных систем по размещению государственного и муниципального заказа в единую национальную инфраструктуру.

[2] Приказ Минкомсвязи России от 23.03.2009 №41 «Об утверждении Требований к технологиям, форматам, протоколам информационного взаимодействия, унифицированным программно-техническим средствам подсистемы удостоверяющих центров общероссийского государственного информационного центра».