УДК 338

Попова Е.А.

Институциональные и организационные основы открытости государственных закупок

В условиях перехода к контрактной системе при размещении заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд особую актуальность приобретают вопросы открытости, прозрачности и достоверности получаемой обществом информации о проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд. В условиях перехода к открытому государственному управлению целесообразно выявить институциональные и организационные основы открытости государственных закупок.

Ключевые слова: открытые данные, государственные и муниципальные закупки, открытое государственное управление.

К институциональным основам открытости государственных закупок можно отнести формирование института общественного контроля в сфере размещения закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. По оценкам экспертов, общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и органов власти, направленных на повышение эффективности их деятельности.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» институализировал общественный контроль в сфере закупок. Гражданам, общественным объединениям и объединениям юридических лиц предоставляется право осуществлять контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Согласно новой норме закона, общественный контроль вправе: подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок; направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку их эффективности, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов; обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы, а также в органы охраны правопорядка с заявлением о проведении мероприятий по контролю; обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации [1]. Вместе с тем, важную институциональную роль на федеральном уровне может играть создание Совета по прозрачности системы государственных и муниципальных закупок. Представляется целесообразным включение в него представителей контролирующих органов в сфере закупок на федеральном уровне (Федеральной антимонопольной службы и Министерства экономического развития), а также представителей муниципалитетов и общественных контролеров.

В функции совета по прозрачности системы государственных и муниципальных закупок могут входить:

- мониторинг соблюдения заказчиками норм и требований действующей контрактной системы,
- определение стандартов открытости информации в сфере размещения закупок продукции для государственных и муниципальных нужд,
- анализ раскрытия информации государственными и муниципальными заказчиками.

Следовательно, для эффективной реализации принципов открытости и гласности при размещении заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд необходимо дальнейшее развитие идеологии общественных (экспертных) советов.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» позволили внедрить отдельные элементы общественного контроля путем создания общественных советов при различных министерствах и ведомствах. В основном общественные советы функционируют благодаря их тесной интеграции с властными структурами. Население не принимает активное участие в деятельности такого рода структур, ориентированных на внедрение институтов общественного контроля. Однако, согласно Указу Президента от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», общественные советы должны стать механизмом общественного контроля за деятельностью в сфере размещения заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд.

Для реализации эффективной системы открытости информации совету целесообразно отслеживать качество предоставляемой информации по следующим позициям: планы и планы-графики закупок, их соответствие фактически проводимым процедурам, порядок формирования начальной (максимально) цены контракта, качество и сроки исполнения заключенных контрактов.

Рассматривая организационные основы открытости государственных закупок, целесообразно обратить внимание на формирование единой информационной системы, являющейся основой для формирования открытых данных в сфере государственных закупок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 г. № 913 утверждено положение о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно данному положению, информация, размещаемая на официальных сайтах, должна быть круглосуточно доступна для пользователей и без взимания платы и иных ограничений.

На официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за 2013 год опубликовано 2,480 млн извещений о проведении закупок продукции на сумму 6378990,9 млн руб., зарегистрировано 239,940 заказчиков. По итогам 2013 года заключено 3739888 контрактов на общую сумму 5,88 трлн руб. За первое полугодие 2014 года опубликовано свыше 1 млн извещений о проведении закупок продукции на общую сумму, превышающую 1,6 трлн руб. При этом увеличилось количество заказчиков, зарегистрированных на официальном сайте до 244429 организаций. Общая сумма заключенных контрактов превысила 1,7 трлн руб. [2] Однако до настоящего момента нельзя утверждать, что открытые данные в сфере размещения заказов на поставки продукции для государственных и муниципальных нужд достаточно достоверны и прозрачны, т.к. созданная информационная система, отражающая сведения об итогах реализации государственных и муниципальных закупок, не предполагает возможность проведения автоматизированного анализа информации, проверки ее достоверности. Проблемы полноты, достоверности информации лежат в основе открытого государственного управления. В этой связи представляется интересным амери-

канский опыт раскрытия информации с помощью информационных ресурсов– www.recovery.gov,www.USAspending.gov, ww.paymentaccuracy.gov, www.it.usaspending.gov, посвященных предоставлению исчерпывающего перечня отчетности о потраченных бюджетных ресурсах с помощью визуализации на географической карте по штатам, городам, иным административным территориям с определением подрядчиков, субподрядчиков, государственных распорядителей бюджетных средств [3].

Анализ зарубежного опыта формирования системы открытых данных показывает, что в основу разработки любых систем открытых данных положены стандарты, которые определяют параметры открытости.

Под открытыми стандартами обычно понимаются общедоступные спецификации, утвержденные независимой специализированной организацией и не зависящие от производителей. Понятие открытых стандартов подразумевает обязательное соблюдение доступности процесса разработки и текстов стандартов для всех заинтересованных лиц, отсутствие лицензионных или патентных ограничений и связанных с ними отчислений. Открытые стандарты являются «строительными блоками или цементом», которые позволяют различным системам, платформам и устройствам взаимодействовать, и составляют ядро новых, открытых архитектур. Подобно программному обеспечению с открытым исходным кодом, открытые стандарты являются результатом деятельности сообществ, где никто в отдельности не контролирует стандарт, таким образом, открытые стандарты доступны всем и в общем случае бесплатны и не требуют авторских отчислений или другой платы [4].

Для определения степени открытости применяется пятизвездная модель Т. Бернерс-Ли (Sir Tim Berners-Lee). Каждому набору данных присваивается определенное количество звезд в зависимости от доступности информации:

– «одна звезда » – данные в виде образов (pdf, tiff – скан-копии таблиц);

– «две звезды» – структурированные данные, доступные в формате, удобном для компьютерного использования (например, таблицы Excel);

– «три звезды» – использование незапатентованного формата данных (например, CSV и XML);

– «четыре звезды» + использование стандартов «открытости» консорциума WWW (the World Wide Web Consortium (W3C), такие как стандарты RDF и SPARQL, с целью отслеживания замечаний пользователей;

• «пять звезд» – все предыдущее, а также ссылки на внешние источники данных с целью обеспечения связности [5].

Стандарты открытых данных предполагают использование механизмов общественного контроля над процессами, связанными с открытием данных. В рассматриваемом аспекте размещение информации в единой информационной системе способствует выявлению отклонений и нарушений в процессе закупок на всех стадиях реализации размещения заказов. Так, размещение планов-графиков и планов закупок позволяет институту общественного контроля получать исходные данные о направлениях расходования бюджетных средств. Данная информация в дальнейшем позволит получить информацию о нарушениях в процессе размещения и исполнения заказов.

Важной составляющей при достижении максимального «пятизвездного» рейтинга открытости государственных закупок является разработка системы мониторинга открытости данных. Данный инструмент позволит государственным и муниципальным заказчикам отчитываться о результатах проведенных закупочных процедур, оценить степень достижения целей осуществления закупок и их обоснованность.

Стандарты открытых данных о закупках должны отвечать определенным требованиям, которые выработаны в ходе реализации принципов открытого государственного управления. К ним можно отнести прозрачность, безопасность и интероперабельность.

Прозрачность и безопасность при размещении информации о проведении закупочных процедур основана на международных принципах размещения заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд. Под прозрачностью или транспарентностью (transparency) понимается обеспечение доступности всей относящейся к закупкам информации для всех потенциальных участников, а также для общественности, включая обязательность публикации соответствующих нормативных актов, извещений о предстоящих закупках, условий конкурсов, информации об их результатах и т.д.

Подотчетность и соблюдение процедур (accountability and due process) подразумевает строгое соблюдение закупающими организациями установленного порядка проведения закупок, включая применение методов, соответствующих объемам и характеру приобретаемых товаров и услуг. Вся относящаяся к закупкам документация должна быть доступна для государственного и общественного контроля; в случаях, требующих режима секретности, должен быть установлен порядок доступа к такой документации. Устанавливается также состав информации, доступ к которой не может быть ограничен.

Открытая и эффективная конкуренция (open and effective competition) поставщиков и подрядчиков является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к «справедливым», иначе говоря, обоюдовыгодным умеренным ценам. Применение методов закупок, в той или иной степени ограничивающих конкуренцию, допускается лишь при наличии оговоренных законодательством оснований.

Справедливость (fairness) понимается как обеспечение равных возможностей для всех предприятий и фирм на получение заказов для поставки продукции или услуг для государственных (муниципальных) нужд, а также равное и справедливое отношение ко всем потенциальным поставщикам и подрядчикам при квалификационном отборе в ходе проведения конкурсов и определения победителей.

Интероперабельность – возможность информационных систем, которые поддерживают управленческие процессы, обмениваться данными и быть готовыми к обмену информацией и знаниями. Полноценной проверкой на интероперабельность может служить наличие возможности согласованного обмена информацией и сервисами между системами, при этом любая система или ее отдельные компоненты с интерфейсом требуемой (или аналогичной) спецификации должны допускать замену без ущерба для процесса взаимодействия [6, с. 21].

Следующим условием повышения открытости государственных и муниципальных закупок является обязанность государственных органов должным образом реагировать на обращения общества в рамках системы обратной связи. Здесь представляется целесообразным в перспективе сформировать объединенные базы данных, показывающих направления взаимодействия заказчиков и поставщиков в рамках действующего законодательства.

Представляет интерес опыт Бразилии по формированию организационных основ открытости данных о закупочных процедурах через применение технологий краудсорсинга. Краудсорсинг основан на том предположении, что в обществе всегда присутствуют талантливые люди, готовые бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях, при этом главным стимулом для них является не вознаграждение, а возможность увидеть воплощение своей идеи в практической деятельности. Представляется, что, применяя технологии краудсорсинга, возможно получать инновационные идеи и решения, которые заслуживают высокой оценки экспертного сетевого сообщества. Технологии краудсорсинга в Бразилии реализуются через проведение национальных конференций, собравших за 2012–2013 гг. более 160 тыс. участников. Механизм национальных конференций позволяет охватить максимально широкий слой граждан, обсудить с ними различные идеи, отобрать лучшие, сформировать рейтинг идей, постепенно переходя на более высокий уровень их обсуждения.

Зарубежный опыт использования краудсорсинговых технологий позволяет внедрить элементы открытого государственного управления в сфере закупок, наладить диалог с представителями гражданского общества, повысить их лояльность, принять политические решения, направленные на удовлетворение потребностей населения в целях стабильного долгосрочного развития.

Следовательно, использование открытых данных о проведении закупочных процедур на этапе становления контрактной системы позволит стимулировать экономическое развитие страны через привлечение к закупкам большего количества субъектов малого и среднего предпринимательства, а также стимулировать снижение уровня коррупции при размещении заказов.

Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. ст. 1652.

2. http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html

3. Стырин Е.М. Движение к открытому государственному управлению: мировой опыт: препринт WP8/2013/03 / Е. М. Стырин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 20 с. (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

4. Международный видеосеминар «Открытые стандарты для трансформации правительства: обеспечение прозрачности, безопасности и интероперабельности» // Информационное общество. 2011. № 2.

5. Berners-Lee T. 5 Star Open Data <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

6. Когаловский М.Р., Хохлов Ю.Е. Стандарты XML для электронного правительства. М.: Институт развития информационного общества, 2008.

УДК 338.2

Ажогина Н.Н.

Особенности бюджетно-налоговой политики России на современном этапе

В статье рассматриваются проблемы российской бюджетной системы и тенденции трансформации налоговой системы. Автором проанализированы угрозы утраты сбалансированности бюджеты и сужения налоговой базы.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, доходы бюджета, расходы бюджета, налоговая система, рентные доходы.

Государственное регулирование экономики предполагает использование различных инструментов для реализации своих целей (обычно комплекс данных инструментов сводится к набору мер кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политики). По нашему мнению, исторически обусловлено так, что большую роль в российской экономической политике играют налоги и общественные расходы, это обусловлено значительной долей государственного сектора в экономической структуре. В рыночной экономике ресурсы государства, прежде всего, выступают в роли доходов бюджета, которые могут играть более значимую роль, чем государственная собственность. Направляя финансовые потоки на реализацию определенных задач, государство не только напрямую оплачивает конкретные мероприятия, но и косвенно способствует развитию частного сектора в некоторых сферах. В формировании финансовых потоков и повышению эффективности регулирующего воздействия государства ключевое значение играет налоговая система.