

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК БЕЛАРУСИ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К БЕЗБУМАЖНЫМ ИНФОРМАЦИОН- НЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ

¹ Запольский А.В., ² Кондратьева Т.Н., ³ Тарасевич В.Л.

¹ НЦМуКЦ, г. Минск, Беларусь, zapolski@icetrade.by

² БНТУ, Минск, Беларусь, tamara-kon@yandex.ru

³ НЦМуКЦ, г. Минск, Беларусь, tarasevich@icetrade.by

Аннотация. В работе предложена модель реализации системы государственных закупок Беларуси с учетом международных правовых норм, регламентирующих эту сферу отношений, особенностей ее развития и регулирования в условиях переходе к безбумажным технологиям в экономике. Представлена структурная модель разработанной государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками.

В условиях цифровизации национальной экономики Республики Беларусь в соответствии с Государственной программой развития цифровой экономики и информационного общества на 2016-2020 годы основные процессы государственного регулирования должны быть переведены на безбумажный документооборот для повышения эффективности национального хозяйства [1]. Одним из важнейших элементов системы государственного управления является регулирование расходов государственного бюджета. За счет бюджетных ресурсов осуществляются, в том числе закупки товаров, работ и услуг для реализации государством своих функций. Это определяет актуальность рассматриваемой тематики.

Государства во всем мире являются крупнейшими потребителями на рынке, и на их нужды расходуются значительные суммы средств налогоплательщиков. Так, по данным Организации экономического сотрудничества и развития в европейских странах ежегодно на долю госзакупок (исключая коммунальные услуги) приходится порядка 14% валового внутреннего продукта (ВВП) на закупку товаров, услуг, работ и до 45% от всех государственных расходов [2, с.3]. В Республике Беларусь в 2018 году на 455 533 проведенных процедур государственных закупок было израсходовано 6,580 млрд руб., что составляет 5,4 % от ВВП страны (121,568 млрд руб.) и 19,9% от расходов консолидированного бюджета (33,090 млрд руб.) [3, 4].

Сфера закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд является действенным инструментом влияния на национальную экономику, объединяющим в себе отношения государства и всех субъектов хозяйствования. Исходя из этого положением международными организациями и интеграционными объединениями, такими как ООН, ВТО, Всемирный банк, ЕС, ЕАЭС и др. осуществляется развитие международного законодательства, регулирующего сферу электронной коммерции, что требует имплементации этих правовых норм в национальную правовую базу стран-участниц [5-7]. Последняя предполагает формирование и дальнейшее внесение соответствующих изменений в существующую систему государственных закупок, в том числе и Республики Беларусь, которые согласно действующему законодательству должны осуществляться в электронном формате. [8, п.п.1.2 Прилож. 25]. Кроме того, перспективы более широкого включения национальной экономики Беларуси в систему мирохозяйственных связей предполагают выход на отечественный рынок иностранных фирм, что требует не только понятного и достаточно простого законодательства, адаптированного к международным нормам, но и наличие современной информационно-коммуникационной инфраструктуры, которая в настоящее время создается в рамках программы цифровизации экономики [1].

В последнее время в практике торговли в целом и в сфере госзакупок, в частности, усиливается тенденция перехода на безбумажную электронную торговлю, что с одной

стороны, предполагает внедрение передовых информационно-коммуникационных, финансовых, маркетинговых технологий, а с другой, – стимулирует развитие самих технологий, а также общеметодологических подходов к осмыслению новых социально-экономических явлений и построению на этой основе эффективных производственных, торговых, логистических, информационных и иных систем. Формирование современной системы государственных закупок как подсистемы электронной торговли имеет целью эффективное обслуживание всей цепочки движения товаров от производителей до потребителей в лице получателей бюджетных ресурсов.

Бизнес-модель системы государственных закупок, в связи с необходимостью перехода в полном масштабе на электронный формат, предполагает разработку системы, удовлетворяющей требованиям Соглашения о государственных закупках Всемирной торговой организации и Договора о Евразийском экономическом союзе, построенной на основе научно-обоснованного подхода [5-8]. Основные процессы электронной торговли реализуются с использованием персональных компьютеров, Глобальной информационной сети Интернет, электронной торговой площадки (ЭТП), а также соответствующих программно-аппаратных средств. При этом используются специальные технологии и стандарты электронного обмена данными, такие как Electronic Data Interchange.

В международной практике при создании системы госзакупок обычно применяются в качестве основополагающих принципы доступности, прозрачности и надежности процедур закупок. Сформированная к настоящему времени на основе указанных общепринятых принципов система госзакупок Беларуси обеспечена как нормативной правовой базой, так и определенной инфраструктурой, позволяющей всем заинтересованным лицам непосредственно участвовать в процедурах закупок в качестве представителя заказчика (организатора) и/или участника [9]. В целом национальное законодательство, регулирующее сферу госзакупок, выстроено на основе международных норм и соглашений, к которым присоединилась и планирует в ближайшее время присоединиться Республика Беларусь, и постоянно совершенствуется с учетом лучших мировых практик. Это предполагает адаптивность системы госзакупок и, в первую очередь ее инфраструктуры с учетом необходимости поддержания надежности и эффективности ее функционирования. Кроме того, система должна быть легко управляема и допускать постоянный контроль со стороны регулятора и ответственных государственных органов.

Практически эти требования могут быть реализованы в рамках системного и процессного подходов [10]. Некоторые российские авторы предлагают рассматривать закупки в рамках процессного подхода в цикле поставок не с традиционных для этой сферы объектно-функциональных позиций (поставщик (производитель) – посредник – потребитель), а с процессно-операционных. При этом базовыми процессами являются: планирование – закупки – производство – доставка – возврат (при необходимости) [11]. С точки зрения процессного подхода система государственных закупок должна быть создана на основе ясных конкретных целей, рационально организованных процессов и входящих в них процедур, современных методов осуществления процедур, а также необходимого ресурсного и информационного обеспечения. По нашему мнению, обеспечение системности госзакупок должно достигаться согласованием и увязкой всех процессов в непрерывные циклы с учетом специфики информационно-коммуникационных технологий для получения общего синергетического эффекта.

Бизнес-процесс осуществления госзакупок в соответствии с обновленным белорусским законодательством включает следующие подпроцессы: формирование годового плана государственных закупок (годовой план); размещение его на ЭТП; определение способа закупок («видами процедур» в терминологии белорусского законодательства); объявление на ЭТП процедуры закупки (при наличии закупаемого товара или услуг в годовом плане); проведение этой процедуры закупки (предпочтительно конкурсной) на ЭТП; заключение договора по результатам процедуры закупки на ЭТП в форме электронного документа. Кроме того,

предусмотрена возможность подачи жалобы в уполномоченный государственный орган по госзакупкам путем ее размещения на ЭТП в форме электронного документа [12].

Каждый из подпроцессов в свою очередь разделяется на процессы более низкого порядка, которые регулируются нормами национального законодательства, где уже должны быть имплементированы смыслы и принципы международного права, а также локальными нормативными актами организаций.

При этом каждая национальная система имеет свои особенности как в определении процедур закупок, пороговых значений для объемов госзакупок, содержании и структуре подпроцессов, предпочтений для отечественных производителей и субъектов малого и среднего бизнеса, так и в организации взаимодействия с регулятором и иными заинтересованными государственными структурами. Это обусловлено приоритетами государственной экономической политики и правовыми нормами.

Информационные связи между подпроцессами, должны осуществляться в электронном виде, что является нормой в рамках концепции цифровой экономики. Обновленным белорусским законодательством о госзакупках предусмотрено, что комплексная электронизация закупочного процесса и осуществление контроля действий заказчиков по расходованию бюджетных средств на всех стадиях проведения процедур госзакупок, начиная от планирования потребности в товарах (работах, услугах) и заканчивая исполнением договора, обеспечивается государственной информационно-аналитической системой управления государственными закупками (ГИАС), первая очередь которой была разработана и запущена в эксплуатацию в 2019 году к сроку вступления в силу нового закона [12].

Структурная схема государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками Республики Беларусь представлена на рисунке 1.

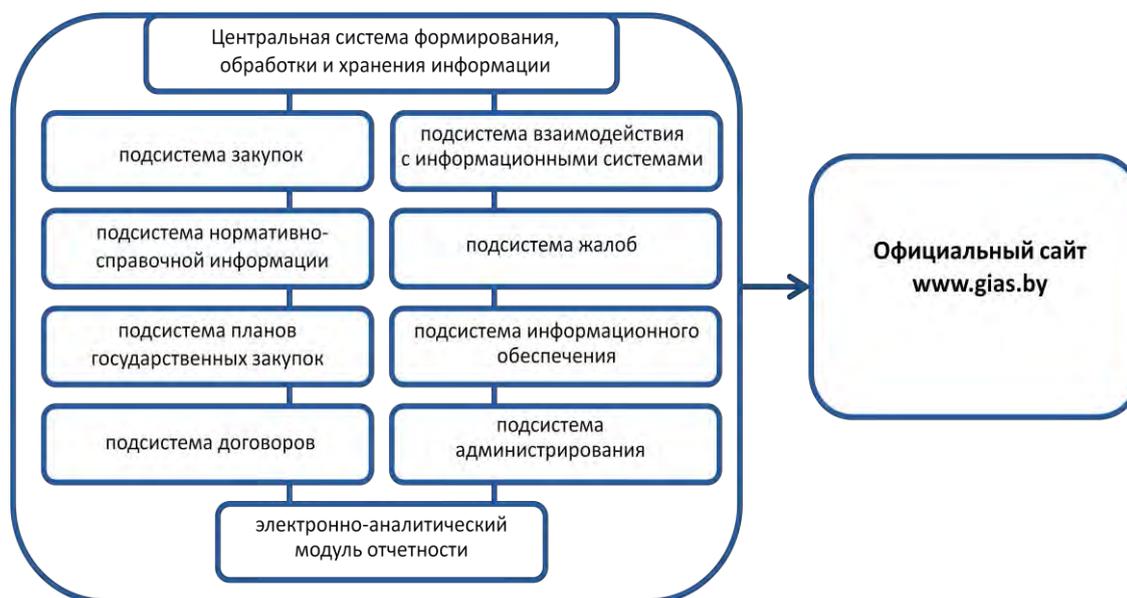


Рисунок 1 – Структура государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками Республики Беларусь

Как видно из рисунка, ГИАС разрабатывалась на принципах микросервисной архитектуры. При проектировании были выделены подсистемы (микросервисы), представляющие собой небольшие, ориентированные на решение одной или небольшого числа задач модули, что позволяет достаточно просто масштабировать систему при необходимости решения новых задач. К функциональным сервисам, предназначенным для реализации целевых требований, предъявляемых к ГИАС, относятся:

- подсистема планов государственных закупок – для централизованного учета информации о планах государственных закупок, имеющихся на ЭТП путем перераспределения в ГИ-

АС, а также получения подтверждения об актуализации плана государственных закупок от торговых площадок в случае изменения;

- подсистема закупок – для обеспечения хранения, централизованного учета и консолидации информации о госзакупках;
- подсистема договоров – для обеспечения размещения и актуализации договоров, заключенных по результатам проведения процедур государственных закупок;
- подсистема жалоб – для приема и обработки жалоб, поданных посредством ЭТП, ведения реестра жалоб, камеральных проверок и их результатов, выданных предписаний;
- электронно-аналитический модуль отчетности – для формирования разнообразной аналитической информации о количественных, ценовых и иных показателях в сфере государственных закупок, в том числе в динамике;
- подсистема нормативно-справочной информации – для ведения справочной информации в ГИАС.

Каждый функциональный сервис взаимодействует с оперативной базой данных ГИАС (чтение данных) и очередью сообщений ГИАС (запись, обновление и удаление данных). Кроме того, в ГИАС предусмотрены вспомогательные сервисы, предназначенные для обеспечения функциональных модулей и исполнения нефункциональных требований к ГИАС:

- подсистема администрирования – для обеспечения мониторинга и администрирования ГИАС;
- подсистема информационного обеспечения – для поиска информации о планах государственных закупок, о государственных закупках и их результатах, для формирования базы данных ГИАС на основе внутренних сообщений ГИАС, для формирования электронных документов и проверки электронной цифровой подписи электронных документов;
- подсистема взаимодействия с информационными системами – для организации взаимодействия с информационными системами пользователей ГИАС, см. рисунок 2.

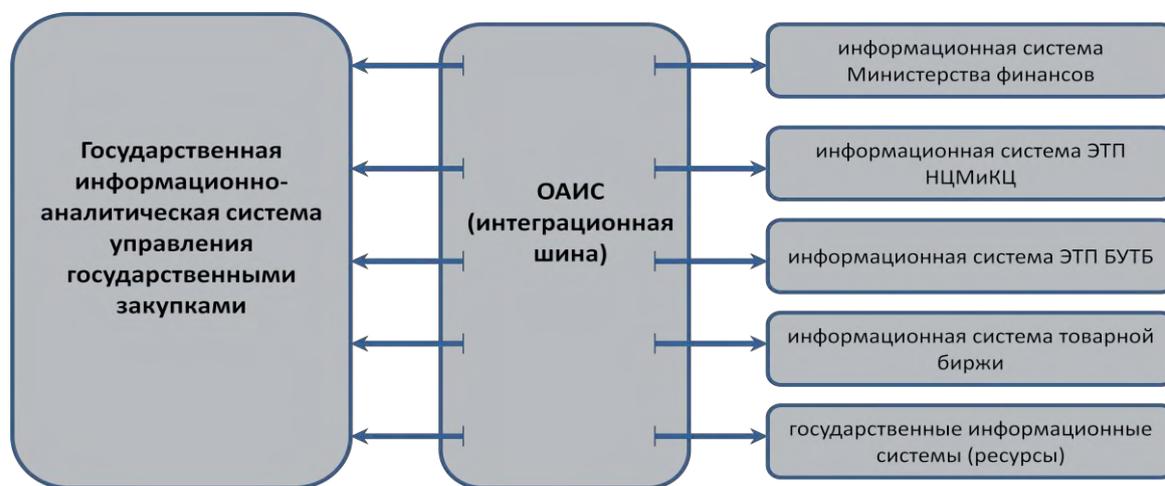


Рисунок 2 – Схема взаимодействия с информационными системами пользователей ГИАС, где ОАИС – общегосударственная автоматизированная информационная система, НЦМиКЦ – РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен», БУТБ – ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа».

В завершенном варианте ГИАС станет эффективным инструментом для аналитической и регулирующей деятельности в системе электронного правительства Беларуси, позволяющим внедрить в практику международные принципы функционирования систем государственных закупок, а также учесть будущие изменения законодательства в этой сфере.

Таким образом, к настоящему времени в Республике Беларусь создана система государственных закупок, обеспеченная необходимой рыночной инфраструктурой, включающей ЭТП, товарную биржу, ГИАС и информационно-коммуникационные сети, позволяющая

осуществлять процедуры закупок в электронном виде, что предусмотрено обновленным законодательством о госзакупках и программой развития цифровой экономики и информационного общества. Система создает условия для формирования основных атрибутов рынка, таких как свобода действий субъектов экономических отношений, справедливая конкуренция, равный доступ к участию в процедурах закупок, а также для снижения коррупционных рисков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016-2020 годы. Утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 235 «Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.by/ru/solutions/2435>. – Дата доступа: 10.11.2019.
2. Парфирьева Е. Н., Нуруллина А. И. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом // Вопросы экономики и управления. – 2018. – № 1. – С. 14 -17. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809/>. – Дата доступа: 2.11.2019.
3. О состоянии государственных финансов Республики Беларусь за январь-декабрь 2018 года 22 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/doklad/2018/ud2018.pdf> – Дата доступа: 12.10.2019.
4. Обновлены сведения о государственных закупках по Республике Беларусь за 2018 год. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mart.gov.by/sites/mart/home/search-results> – Дата доступа: 12.10.2019.
5. Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле (с изм. 1998 года). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/pr/2007/070428aa.pdf>. – Дата доступа: 20.10.2019.
6. UNCITRAL Model Law and guidance on Public Procurement (2011). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/uncitral-model-law-and-guidance-public-procurement-2011>. – Дата доступа: 20.10.2019.
7. Agreement on Government Procurement: April 15, 1994 – Marrakesh, Morocco (Annex 4 to the WTO Agreement) – [Electronic resource]. – Mode of access: GPA WTO 15_04_1994 tradoc_149240 trade.ec.europa.eu» Document search»...chtradoc_149240.pdf.
8. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана 29.05.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSNG/agreement-eurasian-economic-union>. – Дата доступа: 20.10.2019.
9. Грамотные госзакупки: просто и системно : практическое пособие / [А. В. Богатко и др.]. – Минск : Агентство Владимира Гревцова, 2017. – 151 с.
10. Запольский, А.В. Методологический подход для совершенствования системы государственных закупок в Республике Беларусь / А.В. Запольский.– Социально-гуманитарные знания: материалы XV Респ. науч. конф. молодых ученых и аспирантов, Минск, 29 нояб. 2018 г./редкол.: И.В. Титович (пред.) [и др.]. – Минск : РИВШ, 2018. – 144 с.
11. Грейз, Г.М. Логистическая оптимизация процесса управления материальными запасами промышленного предприятия / Г.М. Грейз, В.М. Каточков, В.А. Марковский // Известия Уральского гос. экономич. университета. 2013. – № 3-4(47-48). – С. 113–116.
12. Закон Республики Беларусь от 17.07. 2018 № 136-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800136&p1=1>. – Дата доступа: 20.10.2019.