

Реализация интероперабельности при проведении электронных торгов для государственных нужд

В.Г. Матюхин

Аннотация. Реализация юридически значимого межведомственного информационного обмена электронными документами и доступа к данным государственных информационных систем возможна только при обеспечении интероперабельности взаимодействующих информационных систем. Использование сервисов Общероссийского государственного информационного центра позволяет решить данную проблему и создать общенациональную информационно-технологическую инфраструктуру, дающую возможность максимального предоставления в электронном виде качественных дистанционных государственных услуг населению и организациям, а также реализации различных видов электронной коммерции, включая электронные способы размещения государственного заказа.

Ключевые слова: интероперабельность, электронная коммерция, национальная инфраструктура, электронная торговая площадка, юридически значимый обмен, межведомственный обмен, электронная цифровая подпись.

Электронные способы размещения государственного заказа

Реализация технологической инфраструктуры проведения электронных аукционов и электронных торгов для нужд государственных закупок – одна из важнейших задач построения информационного общества. Государство должно создать оптимальные и недискриминационные условия для всех участников проведения государственных закупок в электронном виде на всей территории России. Организация и проведение таких закупок опирается на организационно-правовые и технологические конструкции, обеспечивающие признание прав взаимодействующих сторон, электронные документы, разработанные для ведения торгов, а также беспристрастный разбор конфликтных ситуаций. Основой этих конструкций являются, с одной стороны, высокотехнологичные электронные сервисы, развиваемые на базе информационно-технологической инфраструктуры, с другой стороны – подробно разработанные

и четко регламентированные процедуры госзакупок и надзора (аудита).

Следует отметить, что действующая нормативная база, регулирующая сегодня сферу государственных закупок, значительно продвинула возможности их перевода в электронный вид. Первоначально государственным закупкам в форме электронных аукционов была посвящена отдельная статья 41 в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ). В дальнейшем в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ она была преобразована в главу 3.1, содержащую 12 статей. Распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 755-р определены три оператора электронных площадок: ГУП "Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан", ОАО "Единая электронная торговая площадка", ЗАО "Сбербанк - Автоматизиро-

ванная система торгов". Идет формирование плана проведения открытых аукционов в электронной форме на этих электронных площадках (далее – ЭП) с участием федеральных заказчиков. Вместе с тем появились и первые негативные результаты, отражающие недостатки действующей организации и нормативного регулирования. Так, известны случаи отказа поставщикам продукции (услуг) в участии в электронных аукционах со стороны операторов ЭП лишь на том основании, что необходимые для регистрации документы подготовлены с использованием сертификатов ключей электронной цифровой подписи, изготовленных удостоверяющими центрами, расположенными в другом субъекте Российской Федерации. Налицо проявление дискриминационных признаков. ЭП, определенные Правительством Российской Федерации, располагают собственными регламентами деятельности, что фактически требует от участника электронных аукционов дополнительных организационных, временных и финансовых издержек для регистрации на каждой из них. Кроме того, в стране сформированы и успешно функционируют несколько десятков электронных торговых площадок, которые фактически оказались «за бортом», накоплен достаточно полезный и практический опыт использования информационных технологий при организации и проведении электронных аукционов на федеральном и региональном уровне.

По-прежнему неразрешенной осталась проблема, порожденная масштабами России, выражающаяся в фактической невозможности многих производителей продукции для государственных нужд с минимальными издержками предлагать свою продукцию на всем пространстве России. Зарегистрировавшись на ЭП в Татарстане, участник из Омска фактически не может предложить свой товар на ЭП в Москве или Краснодаре. А заказчику из Владивостока непременно необходимо «запланировать» размещение заказа на одной из трех площадок, каждая из которых удалена от него на тысячи километров.

Подавляющее большинство существующих сегодня ЭП представляют собой «доски объявлений» с различными стандартными информационными сервисами публикации, поиска и упорядочивания, но не электронные торговые площадки в широком понимании самого процес-

са торговли. Важные этапы, связанные с процессами заключения контрактов, ходом их реализации, а также мониторингом соблюдения требований и правил проведения торгов, которые целесообразно исполнять или поддерживать на ЭП, на самом деле на них не реализуются. Это дистанционное заключение договоров в электронной форме с решением комплекса задач по привлечению банков (банковские гарантии), страховых компаний, транспортных и логистических организаций, таможенное оформление поставок, налоговые отчисления, контроль за поэтапной реализацией контрактов как со стороны потребителя, так и со стороны поставщика, подтверждение полномочий участников информационного взаимодействия, фиксация времени выполнения отдельных операций и т.д. Только соблюдение всех этих дополнительных процедур гарантирует полноценный постоянный дистанционный электронный юридически значимый документооборот, который подразумевается под электронной торговлей.

Очевидно, что для обеспечения электронных форм государственных закупок должны быть найдены оптимальные организационные и топологические схемы, которые объединили бы государственных заказчиков, поставщиков, электронные торговые площадки и контролирующие организации. Такое объединение возможно на базе национального домена доверия (авторское информационное пространство), основой которого с технологической точки зрения являются компоненты Общероссийского государственного информационного центра (далее – ОГИЦ)

Общероссийский государственный информационный центр - ОГИЦ

Общероссийский государственный информационный центр представляет собой государственную территориально-распределенную информационную систему, обеспечивающую интероперабельное 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 также целостность, неизменность и идентичность информации, отправленной одним участником и полученной другим участником такого взаимодействия, что является важнейшим аспектом интероперабельности с точки зрения эффективности использования обмененной информации.

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 г. № 1789-р и от 9 февраля 2008 г. № 157-р и постановлением 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».

Создание ОГИЦ направлено на:

- повышение эффективности функционирования системы государственного управления, в том числе, в части соблюдения государственных 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, 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 внедрения государственных услуг, для создания и внедрения единых стандартов обслуживания населения и организаций.

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 государствен-

ной 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;

- 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 (www.ogic.ru).

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, т.е. обеспечивает гарантии того, что электронные документы предоставляются только требуемому адресату с фиксацией времени и с 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, т.е. обеспечивает как упоминалось выше аспект интероперабельности, связанный с эффективным использованием обмененной информации.

ОГИЦ позволяет организовать юридически значимое взаимодействие с любыми ЭП, на

которых проводятся электронные процедуры размещения государственного заказа. При всей разнородности имеющихся электронных площадок ОГИЦ позволяет создать единую среду размещения заказа электронными способами при реализации единых требований к ЭП, взаимодействующих с ОГИЦ. Данный 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, создавая тем самым конкурентную среду между ЭП. 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.

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 заказов.

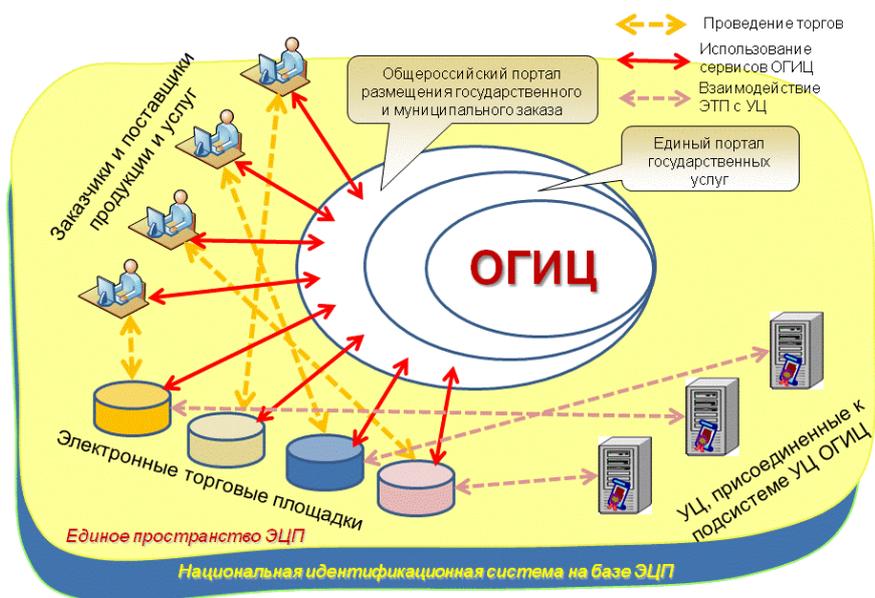
В 2008 году Федеральным агентством по информационным технологиям в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» была проведена работа по исследованию задач поддержки процессов электронной торговли на базе сервисов ОГИЦ. Данная работа включала разработку системного проекта 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 с использованием сервисов и служб ОГИЦ, а также контроль над их проведением. 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 94-ФЗ.

В рамках работы был создан макет Системы, отработана технология проведения государственных закупок в электронной форме и техноло-

гия сбора, поиска и классификации информации о закупках с использованием возможностей сети Интернет (см. рисунок).

Особенностью Системы является не только информационно-технологическая поддержка процессов размещения и фиксации фактов проведения торгов и конкурсов. Система в состоянии предоставлять более продвинутые сервисы формирования заказа, анализа спроса и предложений на товары и услуги, исполнения контрактов. Система способна также ретроспективно восстанавливать отдельные операции, выполняемые участниками электронных процедур для обеспечения разбора конфликтных ситуаций судами и обеспечить возможность участия в торгах иностранных участников. На основе заложенной в Системе универсальной технологической платформы можно объединить электронные площадки, удовлетворяющие требованиям законодательства, но несовместимые на сегодня на организационном и технологическом уровне.

Пусть электронных площадок в стране будет столько, сколько диктует сама практика проведения государственных закупок в электронном виде. Важно не их количество – важно качество их функционирования, ответственность каждого оператора и каждого участника торгов. Смысловая нагрузка здесь видится в одном: каждый



Государственная информационная система торгов с использованием сервисов общероссийский государственный информационный центр

элемент Системы должен выполнять «свою» функцию – оператор Системы должен вырабатывать общие правила и требования, оператор ОГИЦ – обеспечивать равноправные условия предварительной идентификации субъектов торговли и предоставление независимых и достоверных фактов о совершенных операциях, ЭП – непосредственно обеспечивать и сопровождать процессы электронной торговли на основе единых правил и средств идентификации. Таким образом, речь может идти об общероссийской системе электронной торговли, компонентами которой могут быть: принципиально неограниченное количество ЭП (операторов), взаимодействующих по единым правилам, и независимая от ЭП, заказчиков и поставщиков инфраструктура, обеспечивающая юридическую значимость процедур электронной торговли, включая процедуры аудита.

Опыт проведенных работ показал, что в системе электронной торговли должен быть реализован ряд обязательных требований. Таковыми являются:

- наличие унифицированной системы документирования операций и информации;
- использование надежных сертифицированных средств и способов идентификации участников и единых идентификационных элементов;
- использование процедур и технологий, обеспечивающих строгую аутентичность электронных документов и транзакций;
- внедрение понятных и строгих правил и методов разбора конфликтных ситуаций;
- признания всеми ЭП в качестве участника электронных торгов любого лица, официально зарегистрированного на любой из электронных площадок Системы по единым правилам.

Использование строгих правил и средств идентификации и аутентификации участников информационного взаимодействия должны быть обязательным условием последующих процедур электронной торговли. Чтобы обеспечить право всех без исключения поставщиков продукции и услуг выступать в качестве равноправных участников электронных аукционов на всей территории России, предлагается реализовать единые правила идентификации в системах госзакупок всех уровней через единый портал ОГИЦ.

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 к подсистеме удостоверяющих центров ОГИЦ (в соответствии с требованиями к технологиям, форматам, протоколам информационного взаимодействия, унифицированным программно-техническим средствам подсистемы удостоверяющих центров ОГИЦ, утвержденными приказом Минкомсвязи России №41 от 23.03.2009).

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:

- информацию и данные в электронной форме, полученные от аккредитованных на электронной площадке участников;
- информацию, данные и документы в электронной форме, полученные 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.

Естественно, что любая информационная система, претендующая на роль общероссийской, может быть весьма ресурсоемкой и финансово

затратной. Для минимизации таких затрат целесообразно рассмотреть возможность использования, например, региональных торгово-промышленных палат. Они могли бы выступить в роли независимых центров предварительной оценки «состоятельности» поставщиков и производителей продукции, распределенных центров распространения унифицированных идентификационных элементов ОГИЦ. В этом случае могли бы быть снижены издержки на организационные меры по всей стране.

Таким образом, создание объединяющей технологической платформы, обеспечивающей равноправное участие субъектов информационного взаимодействия, подтверждение их полномочий на всем конституционном пространстве России, а не только в отдельно взятом регионе, отрасли или ЭП – является необходимым условием создания общероссийской системы электронной торговли.

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. Работа проводилась по заказу Федерального агентства информационных технологий на сервере Информационно-маркетингового центра Белгородской области.

На состоявшемся в Пекине в 2008 году 4-ом заседании Специальной рабочей группы по электронной торговле государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества российской стороной при поддержке Международного конгресса промышленников и предпринимателей была проведена презентация международной электронной торговой площадки, которая вызвала у зарубежных участников неподдельный интерес как возможный прототип организации трансграничной электронной торговли в

государствах-членах ШОС с использованием электронной цифровой подписи. Особенностью такой площадки является не только информационно-технологическая поддержка процессов размещения и фиксации фактов проведения торгов и конкурсов, но предоставление более продвинутых сервисов формирования заказа, анализа спроса и предложений на товары и услуги, исполнения контрактов, выявления фактов контрафактной продукции, ретроспективного восстановления отдельных операций, выполняемых участниками электронных процедур для обеспечения разбора конфликтных ситуаций арбитражными судами.

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 не доставало, чтобы в полной мере использовать возможности применения информационных технологий при реализации 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 существующих электронных площадок и информационных систем по размещению государственного и муниципального заказа в единую национальную инфраструктуру.

Матюхин Владимир Георгиевич. Руководитель Федерального агентства по информационным технологиям. Окончил в 1968 году Московский энергетический институт и в 1973 году Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова. Доктор технических наук, старший научный сотрудник. Лауреат Государственной премии Российской Федерации, награжден орденом "За военные заслуги", медалью ордена "За заслуги перед Отечеством II степени", медалью "За трудовую доблесть". Автор более 150 печатных работ из них 2 монографий. Область научных интересов: информационные технологии. Контактный телефон: 771-80-71.