КАЧЕСТВО ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА — ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ

СМИРНОВ
Сергей Олегович,

заместитель генерального директора
ЗАО «Центр по экономическим классификациям»

Целью настоящей статьи является оценка качества информации о товарах, работах, услугах, формируемой на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее — Официальный сайт) в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ), а также степени ее пригодности для обеспечения эффективного поиска, мониторинга и контроля закупок. В статье также рассмотрена возможность использования этой информации для предотвращения коррупции и других злоупотреблений, приведены некоторые рекомендации, связанные с повышением прозрачности системы государственного заказа.

На протяжении ряда лет проблемы государственных закупок находятся в центре внимания заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, научных и бизнес-сообществ, экспертов, специалистов по информационным системам, прессы, рядовых заказчиков и поставщиков и других участников закупочной деятельности.

К настоящему моменту проведено большое количество исследований различных систем государственных закупок, описаны модели управления закупками разных стран, разработаны методики оценки систем закупок, получены конкретные характеристики для оценки преимуществ и недостатков многих из них. Число соответствующих публикаций неуклонно возрастает.

При этом с полным основанием можно утверждать, что массив информации о заказах и закупках, формирующийся на Официальном сайте, не исследуется и не анализируется должным образом. Официальный сайт — это не просто площадка для сведения заказчика и поставщика, а широкое информационное поле «неразработанных информационных залежей», содержащее в себе огромный потенциал по анализу и совершенствованию закупочной деятельности. Так, например, итоговые данные за 2013 г. по 44-ФЗ отражены в следующих показателях:

информация об опубликованных извещениях
6 380 475,9 млн руб.
2 480 978 извещений
информация о заключенных контрактах
5 874 488,1 млн руб.
3 738 135 контрактов
количество зарегистрированных заказчиков
239 884 организаций

Совершенствование закупочной деятельности можно, например, реализовать по таким направлениям, как:

– улучшение качества самого массива информации о закупках в плане его упорядочения и унификации, анализа и исключения ошибок кодирования товаров, работ, услуг по ОКПД, улучшения условий поиска информации о возможном заказчике, обеспечения прозрачности системы и т.д.;

– обеспечение возможности проведения аналитических исследований, которые должны стать «обратной связью», т.е. инструментом — реальным рычагом управления закупочной деятельностью, включая также борьбу с возможными злоупотреблениями и коррупцией.

Однако исследований, связанных с анализом «классификационных основ» таких систем (используемых классификаторов, каталогов, номенклатур, кодификаторов и т.п.) и практиками их применения, крайне мало, несмотря на то что «классификационная основа» является главным инструментом структуризации и детализации информации о закупках и существенно влияет на прозрачность любой системы государственных закупок.

В настоящей статье отражена отечественная практика формирования информации о закупках,

сбор и организация которой в настоящее время обеспечивается с применением Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД, регистрационный номер: ОК 034-2007 (КПЕС 2002)).

Критика ОКПД как «классификационной основы» системы государственных закупок связана преимущественно с тем, что данный классификатор является статистическим и в ряде группировок в нем отсутствует детализация товаров, работ, услуг, необходимая для целей проведения закупок, что (по мнению критиков) характеризует данный классификатор как малопригодный для целей госзаказа в целом.

Рассмотрим преимущества и недостатки ОКПД как «классификационной основы» системы государственных закупок. К основным преимуществам можно отнести следующие:

– ОКПД (около 39 000 группировок) гармонизирован с аналогичным классификатором Европейского Союза CPA (Статистической классификацией продукции по видам деятельности в Европейском экономическом сообществе (КПЕС 2002) — Statistical Classification of Products by Activity in the European Economic Community, 2002 version (CPA 2002)). Объектом классификации ОКПД является продукция по видам экономической деятельности — товары и услуги (работы), что является основным критерием выбора данного классификатора для целей госзаказа;

– ОКПД используется в формах федерального статистического наблюдения и организации имеют опыт работы с данным классификатором;

– ОКПД гармонизирован по первым четырем знакам кода с классификатором ОКВЭД, применяемым при составлении планов-графиков закупок, что позволяет определять код ОКВЭД по коду ОКПД без использования переходных ключей.

Главным недостатком ОКПД можно считать отсутствие необходимой адаптации для эффективного применения в системе государственных закупок, например:

– отсутствие требуемой детализации ряда группировок товаров обрабатывающих производств, а также работ и услуг;

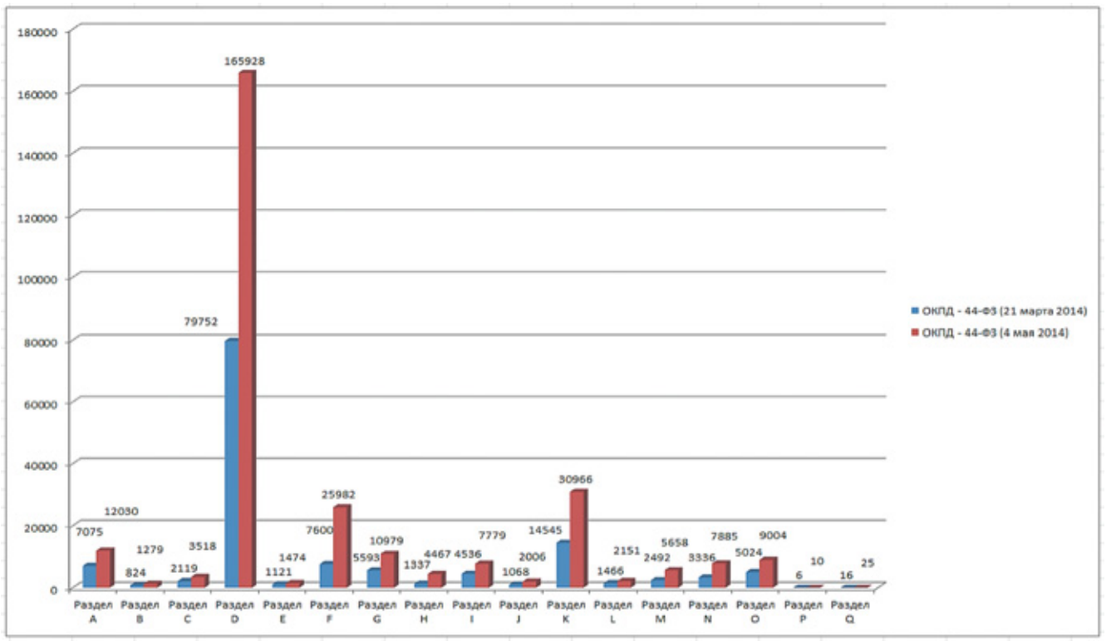
– отсутствие более глубокой детализации социально значимых товаров, таких, например, как лекарственные средства (Государственный реестр лекарственных средств в настоящее время содержит 23 869 записей) и т.д.;

– отсутствие деления ремонтных работ в строительстве на капитальные и текущие;

– отсутствие классификации зданий и сооружений (эти объекты строительства введены в новую версию ОКПД-2 в соответствии с изменениями в его международном аналоге — CPA 2008).

Обоснованная оценка степени пригодности ОКПД для применения в системе госзаказа по результатам специальных исследований с выбором соответствующих оценочных критериев и учетом всех

Рисунок 1



преимуществ и недостатков не проводилась, таким образом, с мнением о малопригодности ОКПД для целей государственных закупок можно согласиться только частично. Кроме того, интересно отметить, что Общая номенклатура закупок в Европейском Союзе (Common Procurement Vocabulary CPV) базируется на классификации CPA, являющейся аналогом ОКПД (см. European Commission DG Internal Market and Services, December 2012, MARKT/2011/111/C, FINAL REPORT — REVIEW OF THE FUNCTIONING OF THE CPV CODES/SYSTEM).

Для иллюстрации количественного распределения закупаемых товаров, работ, услуг по разделам ОКПД на основании кодов, установленных заказчиками, сформирована диаграмма (см. Рисунок 1). Диаграмма содержит количественные характеристики по каждому разделу ОКПД и составлена с помощью появившегося на Официальном сайте в «Расширенном поиске» нового сервиса — поиска конкретной закупки по коду ОКПД (вкладка «Коды ОКПД +Добавить» (включая возможность выбора — «с учетом вложенных кодов»), который в значительной мере повысил скорость и эффективность поиска объекта закупки в конкретном разделе по сравнению с предлагавшимся ранее только контекстным поиском, например, по наименованиям заказов.

В ходе проведенного исследования последовательно по каждому разделу ОКПД (от A до Q) с учетом всех входящих в раздел кодов было получено общее количество закупок (в части заказов на этапах — «подача заявок», «работа комиссии»). Результаты анализа представлены на диаграмме (см. рисунок 1), в которой отражены количественные показатели:

– по состоянию на 21 марта 2014 г. — общее количество закупок составило 137 910 записей;

– по состоянию на 4 мая 2014 г. (через 34 календарных дня) — 291 141 запись.

К сожалению, сводные данные, получаемые при поиске закупок по кодам ОКПД, имеют только общий количественный показатель («Всего записей: _____»). Аналогичные данные по общему стоимостному показателю выборки, наличие которых позволило бы получить стоимостные значения по

ГОСЗАКАЗ: УПРАВЛЕНИЕ, РАЗМЕЩЕНИЕ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ №36 [апрель/июнь] 2014

каждому разделу ОКПД и их «вес» в общей стоимости всех закупок по 44-ФЗ на момент исследования, не приводятся.

Ниже в таблице 1 разделы ОКПД приведены в порядке убывания их относительных долей в общем количестве всех заказов по ОКПД по состоянию на 21 марта 2014 г. и 4 мая 2014 г.

Как следует из таблицы 1, заказчиками используются группировки всех разделов ОКПД. Максимальные доли (от 57,8% до 4,1%) приходятся на разделы D, K, F и A. За исследованный период значения долевых показателей по разделам существенно не изменились — их отличие составляет не более 1,1%, за исключением раздела F, изменение в котором составило 3,4%. Достоверные количественные показатели в сочетании с другими показателями (например, стоимостными) могли бы существенно повысить ценность получаемой с Официального сайта статистической информации для проведения аналитических исследований, экспертных оценок и планирования.

Перейдем к рассмотрению корректности определения представленных на Официальном сайте кодов ОКПД, подобранных заказчиками для закупаемых товаров, работ, услуг. Правильность выбора соответствующих кодов является одной из важных составляющих качества собираемой информации, оказывающей существенное влияние на прозрачность системы государственного заказа в целом.

Полномасштабный анализ степени корректности определения заказчиками кодов ОКПД по каждому разделу классификатора до настоящего времени не проводился. Очевидно, что подобные исследования по всему информационному массиву достаточно трудоемки сами по себе и требуют больших временных затрат. Проведенные Центром предварительные исследования по ряду разделов ОКПД свидетельствуют о том, что некорректно определенные коды ОКПД присутствуют практически в каждом исследованном разделе. Для примера можно привести практику кодирования такого товара, как газонокосилка — см. таблицу 2.

Таблица 1

Раздел ОКПД	Наименование раздела ОКПД	Доля (%) в общем количестве закупок по ОКПД на 21 марта 2014 г. (137 910)	Доля (%) в общем количестве закупок по ОКПД на 4 мая 2014 г. (291 141)
Раздел D	Продукция обрабатывающих производств	57,829	56,992
Раздел K	Услуги, связанные с недвижимым имуществом, арендой, вычислительной техникой, научными исследованиями, прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью	10,547	10,636
Раздел F	Работы строительные	5,511	8,924
Раздел A	Продукция сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства	5,130	4,132
Раздел G	Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	4,056	3,771
Раздел O	Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	3,643	3,093
Раздел I	Услуги транспорта, складского хозяйства и связи	3,289	2,672
Раздел N	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	2,419	2,708
Раздел M	Услуги в области образования	1,807	1,943
Раздел C	Продукция горнодобывающих производств	1,537	1,208
Раздел L	Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения	1,063	0,739
Раздел H	Услуги гостиниц и ресторанов	0,969	1,534
Раздел E	Электроэнергия, газ, пар и вода	0,813	0,506
Раздел J	Услуги в сфере финансового посредничества	0,774	0,689
Раздел B	Рыба и прочая продукция рыболовства и рыбоводства; услуги, связанные с рыболовством и рыбоводством	0,597	0,439
Раздел Q	Услуги, предоставляемые экстерриториальными организациями и органами	0,012	0,009
Раздел P	Услуги домашних хозяйств	0,004	0,003

Таблица 2

№ заказа	Наименование товара, работы, услуги	Наименование объекта закупки	Код ОКПД	Наименование группировки ОКПД
0372200014614000018	Услуги, предоставляемые экстерриториальными организациями и органами	Закупка оборудования для уборки территории (газонокосилка, триммер)	99.00.10.000	Услуги, предоставляемые экстерриториальными организациями и органами
0111300093114000097	Бензиновая газонокосилка	Поставка бензиновой газонокосилки для нужд МБОУ «Аксубаевская СОШ № 3» Аксубаевского муниципального района Республики Татарстан	51.88.12.113	Услуги по оптовой торговле газонокосилками * (см. Примечание)
0139300013014000291	Газонокосилка	Поставка газонокосилки	29.32.20	Косилки для газонов, парков и спортивных площадок
0111300005114000298	Газонокосилка	Поставка газонокосилки для МБУ «Детский оздоровительный лагерь «Кама»	29.32.32.330	Машины сеноуборочные: сеноворошилки (с подъемом на барабаны или на вилы)

Разумным объяснением рассмотренного результата кодирования такого товара, как газонокосилка, может являться тот факт, что многие заказчики для определения кода ОКПД используют не классификатор, а информацию о заказах, уже размещенную на Официальном сайте, тиражируя имеющиеся ошибки.

Рассмотрим некоторые наиболее важные из выявленных ошибок кодирования, приводящих к затруднению поиска информации и искажению общей статистики. К ним относятся такие системные недостатки, как использование различных уровней иерархии ОКПД при кодировании товаров, работ, услуг; некорректность кодирования товаров, работ, услуг с использованием кодов раздела G и ошибочное понимание задачи, приводящее к аналогичной некорректности в разделе L.

* Примечание — код 51.88.12.113, приведенный в «Информации об объекте закупки» (заказ № 0111300093114000097; также см. заказ № 0263100000114000022), отсутствует в классификаторе ОКПД, опубликованном на Официальном сайте в сервисе «Расширенный поиск», что свидетельствует о неактуальности приведенной версии классификатора. Данная группировка введена изменением 4/2012 ОКПД, утвержденным приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12.12.2012 г. № 1895-ст.
Коды ОКПД, определенные заказчиками для кодирования такого, казалось бы, простого товара, как газонокосилка, отнесены к трем разделам — D, G и Q. Следует отметить, что контекстный поиск по наименованиям группировок в любом программном продукте, предназначенном для поиска кода ОКПД (включая, предлагаемые онлайн-версии в сети Интернет), по запросу «косилки» предлагает исчерпывающий перечень из 20 группировок, среди которых имеется возможность корректного выбора, например:

29.32.20.110 Косилки электрические для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок с режущей частью, вращающейся в горизонтальной плоскости

29.32.20.190 Косилки электрические для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок, прочие

29.32.20.330 Косилки самоходные неэлектрические с двигателем для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок с режущей частью, вращающейся в горизонтальной плоскости, с сиденьем

29.32.20.350 Косилки самоходные неэлектрические с двигателем для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок с режущей частью, вращающейся в горизонтальной плоскости, без сиденья

29.32.20.530 Косилки неэлектрические самоходные с двигателем для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок с сиденьем, прочие

29.32.20.550 Косилки неэлектрические самоходные с двигателем для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок без сиденья, прочие

29.32.20.570 Косилки неэлектрические несамоходные с двигателем для газонов, парков, полей для гольфа и спортплощадок, прочие

29.32.20.710 Косилки без двигателя для газонов, парков, полей для гольфа и спортивных площадоки т.д.

Таблица 3

Номер закупки	Наименование товара, работы, услуги	Код по ОКПД	Уровень иерархии ОКПД
0356300083414000003	Печень говяжья	15.11.1 Мясо и субпродукты пищевые убойных животных	Подгруппа
0164200003014001957	Поставка мяса говядины в четвертинах, охлажденного 1 категории, поставка субпродуктов (печень, сердце говяжьи) согласно Спецификации (Приложение 3.1 к проекту контракта)	15.11.11 Мясо крупного рогатого скота парное, остывшее, охлажденное 15.11.19 Субпродукты пищевые убойных животных	Вид
0116200007914003680	Печень говяжья	15.11.19.110 Субпродукты крупного рогатого скота и диких жвачных животных	Категория
0325200015714000014	Печень (говяжья) 1 сорт	15.11.19.111 Субпродукты крупного рогатого скота и диких жвачных животных мякотные	Подкатегория

Использование различных уровней иерархии ОКПД при кодировании товаров, работ, услуг

Первым системным недостатком является отсутствие единых правил определения кода ОКПД, т.е. допустимых к использованию уровней иерархии ОКПД. Как уже неоднократно отмечалось в материалах Центра, целесообразно принять решение о том, что обязательными к использованию являются уровни иерархии ОКПД, **не имеющие дальнейшей детализации**. Информация, приведенная в таблице 3 ниже, свидетельствует о том, что в настоящее время заказчики при определении кода ОКПД для однотипной продукции (в рассматриваемом случае — печень говяжья) используют коды ОКПД разных уровней иерархии — от подгруппы до подкатегории.

Таким образом, для получения полных данных об общем объеме закупок, ценах в регионах, средней стоимости и о других показателях по такому товару, как печень говяжья, необходимо провести поиск по коду каждого уровня иерархии — от 15.11.1 до 15.11.19.111 с последующим анализом и обобщением полученных результатов.

Некорректность кодирования товаров, работ, услуг с использованием кодов раздела G

Второй системной ошибкой при формировании информации о закупках и заказах, объекты которых — материальная продукция, является некорректное использование заказчиками группировок раздела G «Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования». Другими словами, заказчики при закупке, например, телефонных аппаратов выбирают из ОКПД не код, соответствующий телефонному аппарату, т.е. материальной продукции, а код услуги по торговле телефонными аппаратами. Примеры наименований таких закупок приведены в таблице 4.

Таблица 4

Наименование закупки (заказа)	Код и наименование группировки ОКПД в закупке (заказе)
Поставка средств антисептических и препаратов химиотерапевтического действия	51.46.11.000: Услуги по оптовой торговле фармацевтическими и медицинскими товарами
Поставка канцелярских товаров и офисной бумаги	51.47.22.000: Услуги по оптовой торговле писчебумажными и канцелярскими товарами
Поставка бумаги для офисной техники для нужд ГБУЗ ЛОКБ	51.18.12.110: Услуги по оптовой торговле бумагой и картоном, бумажными изделиями, писчебумажными и канцелярскими товарами, книгами, газетами и журналами через агентов
Поставка нефтепродуктов, реализуемых через сеть автозаправочных станций в соответствии с техническим заданием и условиями проекта государственного контракта (части II и III сопроводительной документации к настоящему электронному аукциону)	50.50.10.111: Услуги по розничной торговле дизельным топливом; 50.50.10.112: Услуги по розничной торговле прочим жидким моторным топливом
Поставка свежих овощей	51.31.12.000: Услуги по оптовой торговле непереработанными овощами, фруктами и орехами
Поставка овощей, фруктов и напитков с целью организации питания учащихся в Муниципальном казенном общеобразовательном учреждении Шалинского городского округа «Шамарская средняя общеобразовательная школа №26» и его филиалах в 2014 году	51.31.12.000: Услуги по оптовой торговле непереработанными овощами, фруктами и орехами
Поставка расходных материалов для вычислительной техники	52.48.13.133: Услуги по розничной торговле комплектующими деталями и принадлежностями к компьютерам
Поставка сувенирных тарелок	52.48.34.110: Услуги по розничной торговле сувенирами
Поставка телефонных аппаратов	52.48.15.120: Услуги по розничной торговле телефонными аппаратами
Приобретение заднего моста на автомобиль для филиала ГБУЗ «АОПТД»	50.30.12.120: Услуги по оптовой торговле прочими деталями, узлами и принадлежностями прочих автотранспортных средств

В соответствии с данными, приведенными на диаграмме по разделу G (см. рисунок 1), доля раздела G в общем количестве записей по ОКПД в целом составляет:

– по состоянию на 21 марта 2014 г. 4,056% (5593 извещения);
– по состоянию на 4 мая 2014 г. 3,771% (10979 извещений).

Поскольку поиск по коду ОКПД не дает обобщенной информации для оценки стоимостного показателя, рассмотрен только количественный.

Предварительный анализ показывает, что в разделе G аккумулируется информация, которая практически целиком относится к разделу D «Продукция обрабатывающих производств». Наблюдая за ежемесячной динамикой появления новых закупок с кодами ОКПД из раздела G, можно отметить, что без соответствующих официальных разъяснений о корректном использовании группировок раздела G количество некорректных кодов будет возрастать. Так, например, с февраля по март добавилось 3467 записей, с марта по апрель — 3413 записей, с апреля по май — 3884 записи. Мониторинг количества закупок по разделу G приведен на рисунке 2 ниже.

Рисунок 2

Некорректность кодирования товаров, работ, услуг с использованием кодов раздела L

Еще одной системной ошибкой при формировании информации о закупках и заказах, объекты которых — товары, работы, услуги, является некорректное использование заказчиками группировок раздела L «Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения». Другими словами, заказчики при закупках как материальных товаров, так и работ и услуг используют не конкретный код ОКПД, соответствующий закупаемому товару, работе или услуге, а код услуги в сфере государственного управления. Примеры наименований таких закупок приведены в Таблице 5 ниже.

Вероятная причина такого кодирования может объясняться тем, что основной вид деятельности подавляющего количества заказчиков по ОКВЭД классифицируется в разделе L «Услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения». Заказчик «подменяет» корректные коды объектов заказа (закупки) кодами услуг государственного управления, связанных с осуществлением его деятельности. Таким образом, заказчик в процессе поиска кода ОКПД концентрируется не на объекте заказа (закупки), а на определении услуги государственного управления, для реализации которой размещается конкретный заказ (закупка).

В соответствии с данными, приведенными на диаграмме по разделу L (см. рисунок 1), доля раздела L в общем количестве записей по ОКПД в целом составляет:

– по состоянию на 21 марта 2014 г. 1,063% (1466 извещений);
– по состоянию на 4 мая 2014 г. 0,739% (2151 извещение).

Поскольку поиск по коду ОКПД не дает обобщенной информации для оценки стоимостного показателя, рассмотрен только количественный.

Предварительный анализ показывает, что в раздел L ошибочно помещается информация, которая относится как к разделу D «Продукция обрабатывающих производств», так и к ряду разделов, в которых классифицируются работы и услуги. Ежемесячный прирост количества закупок с кодами ОКПД из раздела L также указывает на необходимость соответствующих официальных разъяснений о корректном использовании группировок раздела L. Так, например, с февраля по март добавилось 784 записи, с марта по апрель — 497 записей, с апреля по май — 371 запись. Мониторинг количества закупок по разделу L приведен на рисунке 3 ниже.

Полученные результаты исследований указанных важных системных недостатков можно объяснить такими причинами, как:

– отсутствие должного контроля достоверности поступающей на Официальный сайт информации о закупках и заказах в части применения кодов ОКПД;

– отсутствие пояснений о классификации товаров, работ, услуг по ОКПД в системе государственного заказа, а также базы данных с примерами решений по классификации товаров, работ, услуг в случаях, вызывающих затруднения у заказчиков, и типовыми ошибками при кодировании. Необходимо обратить внимание на то, что следствием отсутствия такой поддержки является тиражирование некорректно установленных кодов ОКПД, поскольку, как уже отмечалось ранее, некоторые заказчики для кодирования товаров, работ, услуг используют информацию о заказах, уже размещенную на Официальном сайте, вместо поиска кода в классификаторе;

– отсутствие методики использования ОКПД в системе государственного заказа.

Таблица 5

Наименование закупки (заказа)	Код и наименование группировки ОКПД в закупке (заказе)
Поставка автомобильных шин для служебного автотранспорта УФССП по Свердловской области	75.14.11.000: Услуги, касающиеся института государственной гражданской службы и государственных гражданских служащих
Оказание услуг по техническому обслуживанию инженерных сетей Белоярского городского суда	75.14.12.150: Услуги по эксплуатации зданий органов государственного управления или занимаемых ими зданий
Развитие и информационное сопровождение сайта и интернет-сообществ федерального проекта «АРТ Квадрат» во 2-м полугодии 2014 года	75.12.11.000: Услуги государственного управления в области образования
Выполнение работ по перезарядке огнетушителей	75.25.11.000: Услуги по тушению и предупреждению пожаров
Обучение различным видам плавания с предоставлением бассейна	75.12.14.180: Услуги государственного управления деятельностью в области спорта, отдыха и развлечений
Транспортные услуги по перевозке продовольствия и вещевого имущества	75.11.12.413: Финансирование расходов федерального бюджета на транспортные услуги для бюджетных учреждений
Капитальный ремонт нежилых муниципальных помещений в цокольном этаже жилого дома № 72 по ул. Б. Хмельницкого, г. Туапсе	75.11: Услуги государственного управления общего характера
Замена оконных и дверных блоков в нежилом помещении по ул. Гоголя, 13/5 в г. Туапсе, являющемся собственностью Туапсинского городского поселения, на оконные и дверные блоки из ПВХ-профиля	75.11: Услуги государственного управления общего характера
Оказание услуг по составлению учетно-отчетной документации	75.24.12.110: Услуги, связанные с управлением деятельностью, содействующей обеспечению общественного порядка и безопасности, а также с поддержкой такой деятельности, разработкой политики в этой области
Выполнение работ по огнезащитной пропитке мягких и жестких декораций спектаклей	75.25.11.000: Услуги по тушению и предупреждению пожаров

Рисунок 3

Выводы и возможные пути решения проблем

Результаты проведенного исследования качества информации на Официальном сайте свидетельствуют о том, что обобщенные статистические данные как по разделам ОКПД (см. диаграмму на рисунке 1), так и по другим уровням иерархии не отражают достоверного распределения количественных, стоимостных и других связанных с заказами характеристик закупаемых товаров, работ, услуг. Кроме того, в ряде случаев без дополнительных трудоемких исследований невозможно получить достоверную исчерпывающую информацию о конкретном товаре, работе, услуге как по соответствующему коду ОКПД, так и с помощью других вариантов поиска.

Очевидно, что в настоящее время аналитическая ценность данных в системе государственного заказа не соответствует должному уровню. Повышение прозрачности и эффективности системы государственного заказа, обеспечивающее решение задач, установленных в ст. 1 44-ФЗ, определяется не только качеством «классификационной основы», удовлетворяющей потребностям заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в сфере государственных закупок. Необходима системная, скоординированная работа, направленная на получение качественной информации, формирование которой без разработки необходимых методологических и методических документов, «поддерживающих» баз данных с примерами кодирования заказов по ОКПД и т.п., как показывает практика, практически невозможно.

Кроме того, это в равной степени относится и к той части заказов и закупок, регулирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП, регистрационный номер ОК 004-93). Одновременное применение ОКДП и ОКПД в системе государственного заказа не обоснованно и, безусловно, вызовет трудности в анализе информации при необходимости получения сопоставлений или сводных данных. Несмотря на то что объектом классификации обоих классификаторов является товар, работа, услуга, международные аналоги у них разные и между ними имеются различия — ОКПД разработан на основе классификации Европейского Союза CPA 2002; ОКДП разработан на основе классификации ЕКТ — Единая классификация товаров (Central Product Classification — CPC), утвержденной Статистической комиссией ООН.

Можно констатировать, что в настоящее время достоверным показателем эффективности системы государственного заказа является экономия бюджетных средств, выражаемая обобщенной цифрой экономии — разницей между начальной (максимальной) ценой контрактов и ценой заключенных контрактов за определенной период. Однако получить на основе информации о проведенных закупках достоверные данные о том, при закупках каких конкретно товаров, работ, услуг (или обобщенных групп товаров, работ, услуг) достигнута эта экономия, как представлены данные об этой экономии в разрезе регионов, какие в регионах средние цены на определенные товары, работы, услуги, какова динамика изменений данных цен и т.д., возможно только после проведения кропотливого анализа значительного объема информации. Кроме того, полученные результаты такого анализа из-за значительного количества времени, требуемого на обработку информации, могут стать неактуальными для задач, требующих немедленного решения.

Некорректное определение кода ОКПД для закупаемых товаров, работ, услуг выводит закупку в полупрозрачную зону, извлечение информации из которой возможно только по контекстному поиску. Результаты предварительного анализа наименований закупок показывают, что в ряде случаев данные наименования не содержат необходимой информации о предмете закупки. Примером является формулировка «Закупка для нужд…», далее идет наименование заказчика без указания конкретного вида товара, работы, услуги, которые закупаются. В подобных случаях необходимо анализировать конкурсную документацию. Кроме того, используемые заказчиками наименования однотипных предметов закупки могут быть различными (например, закупка № 0313300085514000070 — «помидоры свежие» и Закупка № 0332100001814000152 — «томаты свежие»). Корректно определенный заказчиком код закупаемого товара (работы, услуги) дает всем поставщикам равную возможность (вне зависимости от точности формулировки наименования закупки, наличия в наименовании латинских букв, орфографических ошибок, сокращений и т.п.) не только находить исчерпывающую информацию по конкретному товару, работе, услуге, но и прогнозировать участие в перспективных торгах по результатам анализа информации в планах-графиках закупок.

Описанные недостатки, связанные с практикой применения ОКПД в системе государственного заказа, могут быть использованы при разработке и реализации коррупционных схем. Так, например, использование кодов ОКПД верхних уровней иерархии (например, подгруппы или вида) в ряде случаев дает возможность «увести» конкретный товар, работу или услугу из-под регулирующего действия некоторых нормативно-правовых актов. Это в первую очередь относится к нормативно-правовым актам, в которых определенное требование или ограничение в части приведенного в них перечня товаров, работ, услуг установлено с использованием кодов ОКПД таких уровней иерархии, как категория или подкатегория. Использование в закупках и заказах кодов ОКПД разделов G и L, фактически не соответствующих закупаемым товарам, работам, услугам (описано выше), также может быть использовано для этих целей.

Возможно, отсутствие должного контроля и мониторинга корректности определения заказчиками кодов ОКПД, соответствующих закупаемым товарам, работам, услугам, связано с тем, что к началу 2017 г. должен быть разработан Каталог товаров, работ, услуг, который позволит существенно улучшить информацию в системе государственного заказа. Тем не менее в настоящее время происходит утеря структурированной информации о закупках, которая может и должна быть использована не только для анализа и контроля, но и для разработки Каталога товаров, работ, услуг. Другого «живого» исходного массива информации для разработки Каталога товаров, работ, услуг не существует.

Как уже отмечалось, в результате использования адекватной «классификационной основы» в системе государственного заказа должна создаваться такая информация о государственных закупках, которая содействует повышению эффективности и результативности осуществления закупок, обеспечению гласности и прозрачности, а также предотвращению коррупции и других злоупотреблений в этой сфере.

Таким образом, к основным первостепенным задачам, направленным на повышение качества информации в системе государственного заказа в части применения ОКПД, в настоящее время можно отнести следующие:

1. Повышение эффективности работы подразделения, ответственного за разработку методологии классификации и кодирования товаров, работ, услуг в системе государственного заказа.
2. Разработка Методики использования ОКПД в системе государственного заказа.
3. Разработка и обеспечение ведения пояснений по классификации товаров, работ, услуг в системе государственного заказа с применением ОКПД.
4. Формирование и обеспечение ведения базы данных с примерами решений о классификации товаров, работ, услуг в случаях, вызывающих затруднения у заказчиков, с приведением соответствующих пояснений.
5. Обеспечение контроля должного уровня достоверности поступающей на Официальный сайт информации о закупках и заказах в части применения кодов ОКПД.
6. Обеспечение своевременной актуализации всех классификаторов, используемых в информационной системе государственного заказа.

Для решения указанных задач Центр по экономическим классификациям в инициативном порядке запустил проект — разработка документа «Общие методические пояснения и рекомендации по определению соответствия закупаемых товаров, работ, услуг кодам ОКПД (ОК 034-2007 (КПЕС 2002)», опубликованный на сайте в разделе «Госзакупки» http://okpd.org/gos_zak.htm. В документе приведена классификация контрактов, более подробно описаны проблемы, связанные с использованием ОКПД в системе государственного заказа, рассмотрены особенности кодирования закупаемых товаров, работ, услуг. В конце документа по обращениям заказчиков в Центр сформирована и пополняется Таблица рекомендуемых соответствий наименований товаров, работ, услуг, использованных в наименованиях контрактов, конкретным кодам ОКПД. ■

ГОСЗАКАЗ: УПРАВЛЕНИЕ, РАЗМЕЩЕНИЕ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ №36 [апрель/июнь] 2014