

К ВОПРОСУ О ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК

*Таренкова Ольга Александровна,
кандидат юридических наук, доцент,
Самарский филиал ГАОУ ВО г. Москвы
«Московский городской педагогический университет»,
г. Самара
e-mail: tarenkova@list.ru*

Аннотация. Цифровизация в настоящее время затрагивает почти все сферы государственного управления, включая и сферу государственных (муниципальных) закупок. Одним из главных направлений в сфере государственных (муниципальных) закупок является широкое использование современных информационных технологий. Сегодня можно говорить о том, что традиционные способы проведения закупочных процедур все больше отходят на второй план, уступая место электронным закупочным процедурам. В этом плане одним из этапов развития контрактной системы является цифровизация за счет перехода к умным технологиям, в их числе блокчейн, смарт-контракты, облачные сервисы, искусственный интеллект. Безусловно, стремительные изменения в сфере государственных (муниципальных) закупок заставляют субъектов закупок осваивать вышеуказанные новейшие технологии.

Ключевые слова: контрактная система, цифровизация, государственные (муниципальные) закупки, электронизация закупок, цифровые технологии.

ON THE ISSUE OF DIGITALIZATION OF STATE (MUNICIPAL) PROCUREMENT

*Tarenkova O. A.
PhD (Law), Associate Professor
Moscow City University, Samara branch
Samara
e-mail: tarenkova@list.ru*

Summary. Digitalization currently affects almost all areas of public administration, including the sphere of state (municipal) procurement. One of the main directions in the field of state (municipal) procurement is the widespread use of modern information technologies. Today we can say that traditional methods of conducting procurement procedures are increasingly fading into the background, giving way to electronic procurement procedures. In this regard, one of the stages in the development of the contract system is digitalization due to the transition to smart technologies, including blockchain, smart contracts, cloud services, artificial intelligence. Of course, the rapid changes in the field of state (municipal) procurement force the procurement entities to master the above-mentioned newest technologies.

Keywords: contract system, digitalization, state (municipal) procurement, electronic procurement, digital technologies.

Процесс перехода России к цифровизации изначально основывается на Распоряжении Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении Программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» [6]. Данный нормативный акт утратил силу с 12 февраля 2019 г. в связи с изданием Распоряжения Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р «О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р» [4]. В развитие Программы были приняты отдельные плановые документы, включая План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2)) [10].

Основная цель цифровизации в государственных (муниципальных) закупках – их прозрачность, расширение доступа к закупкам для их участников и стимулирование конкуренции среди возможных поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

Вообще, современный этап развития российской контрактной системы связан с электронизацией закупок, в первую очередь за счет перехода всех видов конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронную форму. Если изначально согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] в электронной форме проводился исключительно аукцион, то начиная с 1 июля 2018 г. у заказчиков, а также уполномоченных органов и уполномоченных учреждений возникло право выполнять все конкурентные закупки в электронной форме, а с 1 января 2019 г. это стало их обязанностью, кроме случаев, установленных вышеуказанным Законом. Электронными кроме аукциона стали конкурс, запрос котировок, запрос предложений и все двухэтапные открытые конкурентные процедуры.

Огромное воздействие на электронизацию государственных (муниципальных) закупок оказывает также растущая асимметрия между информационными технологиями и правовой системой, в том числе блокчейн-индустрией. «Иначе говоря, пока в России решались и решаются проблемы электронизации в государственном управлении, многие из них стали уже неактуальными в эпоху цифровых технологий (в частности: хорошо выстроенное законодательство о защите персональных данных не рассчитано на риски при обработке больших данных)» [12, с. 24].

В целом электронизация и, собственно, цифровизация публичных закупок является мировым трендом в XXI веке. Например, еще в 2011 г. Комиссия ООН по праву международной торговли ЮНСИТРАЛ пересмотрела прежде действующий Типовой закон о закупках товаров, работ и услуг, принятый ею в 1994 г. [13], из-за вызовов современных технологий, вероятности применения электронных сообщений при реализации государственных закупок. В итоге резолюцией от 9 декабря 2011 г. был введен в действие Типовой закон о публичных закупках [14], представляющий собой обновленную версию Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г. Типовой закон ЮНСИТРАЛ 2011 г. предусматривает электронные закупки (электронная публикация, электронная подача документов, электронные встречи, электронные открытые тендеры, электронная оценка, электронные обратные аукционы и электронные рамочные соглашения).

Заметим, что новейшие технологии в сфере закупок приводят не только к увеличению результативности и эффективности закупочных процедур, но и к серьезной трансформации всех бизнес-процессов. Так, блокчейн принес важную инновацию: смарт-контракт – технологию, дающую возможность формулировать условия контракта и (или) обеспечивать его выполнение [16]. Главная цель смарт-контракта – ввести электронный документооборот в закупки на этапе исполнения контракта. Уточним здесь, что в апреле 2018 г. фонд «ВЭБ-Инновации» заключил первый смарт-контракт на электронной площадке B2B-Center. Закупка реализовывалась на блокчейн-платформе «Эфириум» (Ethereum). Технологическим партнером проекта выступила компания «Центр практического применения блокчейн технологий Орбита», являющийся ведущим разработчиком блокчейн-решений для государственного сектора [15]. Отметим, что интеллектуальные контракты на основе блокчейна (смарт-контракты), базируются на технологии распределенного реестра (DLT). Эта прогрессивная технология характеризуется безопасностью, прозрачностью, целостностью, децентрализацией и формирует возможности для управления информацией совершенно новыми способами [1, с. 25–26].

Подчеркнем, что по итогам 2019 года именно B2B-Center вошел в рейтинг крупнейших ИТ-компаний, который составляет агентство RAEX (РАЭК-Аналитика). Суммарно участники рейтинга заработали за прошлый год 660,5 млрд рублей. Это на 8 % больше, чем годом прежде. Темп роста их доходов замедлился. Однако мировой кризис и пандемия 2020 года обуславливают новую волну спроса [15].

В ближайшей перспективе рынок будет расти благодаря массовой удаленной работе, популяризации и совершенствованию дистанционных каналов взаимодействия. Спрос на услуги крупнейших ИТ-компаний по-прежнему продиктован потребностью государства и бизнеса

в цифровой трансформации. И государство, и бизнес настроены на информатизацию, автоматизацию бизнес-процессов, более эффективное управление и оптимизацию издержек.

Принимая во внимание, что применение технологии распределенного реестра (DLT) может использоваться почти во всех сферах государственного сектора, считается, что ее внедрение в область государственных (муниципальных) закупок открывает такие возможности, как уменьшение циклов закупок, снижение числа случаев ошибок и затрат на обработку документов, обеспечение соответствия требованиям и обеспечение полной прозрачности и отслеживаемости данных, употребляемых в ходе конкурентной процедуры. Именно внедрение DLT в государственном секторе выступает следующим шагом от электронного управления к цифровому управлению, т. к. первое – это просто цифровое преобразование государственного управления, а второе – образование и предоставление новых государственных услуг, модель, которая применяет цифровые технологии и интеллектуальные информационные активы.

Существенное различие между системой, базирующейся на блокчейне, и ее предтечей, именуемой электронной закупкой, состоит в том, что последняя все еще требует централизованного управления, которое контролирует информацию в течение всей закупочной процедуры. В системе же, основанной на блокчейне, централизованное управление кардинально уменьшается. Как раз децентрализация выступает базовой характерной чертой этой технологии, т. к. все пользователи, подключенные к сети Blockchain, хранят копию полной книги, и любое обновление распространяется по всей сети моментально. Это дает возможность прежде всего предупредить возможные кибератаки, т. к. информация распределяется между компьютерами всех участников, а не сосредоточивается в централизованной базе данных, в результате сводя к минимуму риски подверженности взлому.

Уточним, что сегодня смарт-контракты используются в ряде российских компаний в качестве пилотных проектов. В частности, речь идет о «Сервисе гарантированных расчетов», который является частью цифровой корпоративной платформы Сбербанка. Он представляет собой онлайн-инструмент для защиты взаиморасчетов между покупателями и поставщиками товаров и услуг. Данный сервис гарантирует продавцу получение оплаты, а покупателю – получение товара или услуги. Клиенты могут воспользоваться сервисом из интернет-банка «Сбербанк Бизнес Онлайн» в разделе «Продукты и услуги». Компаниям и физическим лицам, не являющимся клиентами Сбербанка, следует зарегистрироваться на электронной площадке escrow.sb2b.ru. В качестве оператора и гаранта расчетов между контрагентами выступает «Сбербанк-АСТ» [11].

В настоящее время в целом наблюдается поэтапный перевод в электронный вид всех закупок – как государственных (муниципальных), так и корпоративных. Так, в апреле 2018 г. Правительство РФ приняло решение и малые закупки перевести в электронную форму, чтобы сделать их более прозрачными [5]. Для этого был образован специальный электронный магазин под названием Единый агрегатор торговли (ЕАТ) «Березка» [8]. В нем могут закупать товары (услуги, работы) и федеральные, и региональные, и муниципальные заказчики. Причем с апреля 2019 г. негосударственные заказчики также могут регистрироваться в ЕАТ. На площадке нельзя проводить закупки, составляющие государственную тайну, закупки услуг физических лиц, а не ИП, а также закупки для обеспечения деятельности заказчиков на территории иностранного государства. При этом у каждого субъекта РФ был сформирован также свой электронный магазин и у каждого магазина установлены свои правила и порядки. В частности, в Самарской области действует портал «Малые закупки» государственной информационной системы Самарской области «Госзаказ» [7].

С 1 марта 2019 г. можно осуществлять закупки всех товаров и услуг в полном объеме. Прежде возможности были ограничены исключительно канцелярскими товарами для федеральных органов государственной власти и подведомственным им федеральных казенных учреждений [9].

Заметим, что Единый агрегатор торговли нередко путают с электронным магазином и электронной площадкой для проведения аукционов. В действительности же это федеральный информационный ресурс, который агрегирует ценовые предложения на идентичные товары, работы и услуги согласно запросу заказчика.

«Березка» связывает Единую информационную систему (ЕИС), государственных и негосударственных заказчиков, Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА), произ-

водителей и поставщиков, средний и малый бизнес, поставщиков-агентов и отраслевые B2B-площадки, e-commerce, B2C, региональные и муниципальные площадки. Агрегатор имеет несколько модулей со следующим функционалом:

- личные кабинеты заказчиков и поставщиков, в которых осуществляется управление закупками;
- классификатор ЕАТ: систематизированный перечень на основе ОКПД2, включающий в себя характеристики товаров, работ и услуг и соответствующие им шаблоны;
- каталог предложений: именно в него поставщики отправляют свои предложения;
- закупочные сессии: заказчик указывает, какой товар хочет купить, а поставщики предлагают свои товары.

Интеграционное взаимодействие ЕАТ: обеспечивает общение с внешними контрагентами, ЕИС и ЕСИА, региональными площадками, крупным бизнесом через обмен xml-сообщениями.

Итак, на пути реформирования законодательства в сфере закупок законодателем были внесены следующие изменения:

1. Создан электронный каталог товаров, работ и услуг [9]. Главная цель его создания состоит в унификации наименования и описания объекта закупки. Электронный каталог обладает рядом преимуществ. Во-первых, он дает возможность потенциальному поставщику (подрядчику, исполнителю) возможность приобретать актуальную информацию о размещенных закупках и быстро находить закупку, в которой он мог бы поучаствовать. Во-вторых, каталог является средством борьбы с коррупционными нарушениями, т. к. устраняет такие ситуации, когда заказчики используют неясные формулировки для описания объектов закупки в целях получения заявки от «своего» поставщика.

2. В ЕИС отчет об исполнении контрактов (договоров) формируется автоматически.

3. Цифровизация затронула и деятельность проверяющих органов в сфере закупок.

В ЕИС введен функционал, дающий возможность работникам антимонопольной службы формировать предписания в структурированном виде в личном кабинете самой системы и проверять их исполнение также через личный кабинет.

Все сказанное говорит об электронизации закупочных процедур и о постепенном внедрении в сферу государственных (муниципальных) закупок блокчейн-технологий.

В целом заметим, что на сегодняшний день информационные технологии обгоняют нормативное регулирование и их осмысление на законодательном уровне. Поэтому представляется верным в целях обеспечения баланса интересов государства и общества и недопущения незаконного поведения в сфере государственных (муниципальных) закупок устранение юридических барьеров, существующих в законодательстве в этой области, и введение в закон о контрактной системе отдельных ограничений, определенных спецификой смарт-закупок и смарт-контрактов.

Литература

1. Каранатова Л. Г. Инновационное развитие контрактной системы: переход к умным закупкам / Л. Г. Каранатова, А. Ю. Кулев // Управленческое консультирование. – 2020. – № 2. – С. 22–31.

2. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 октября 2018 г. № 2326-р // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6958.

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Рос. Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 249-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; 2020. – № 31, ч. 1. – Ст. 5008.

4. О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 12 февраля 2019 г. № 195-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 8. – Ст. 803.

5. О создании единого агрегатора торговли: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 апреля 2018 г. № 824-р: в ред. Распоряжения Правительства Рос. Федерации от 7 сентября 2019 г. № 2013-р // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 19. – Ст. 2797; 2019. – № 37. – Ст. 5212.
6. Об утверждении Программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 32. – Ст. 5138.
7. Официальный сайт Главного управления организации торгов Самарской области. – URL: <https://webtorgi.samregion.ru/site/Menu/Page/233> (дата обращения: 20.09.2020).
8. Официальный сайт ЕАТ «Березка» в сети Интернет. – URL: <https://agregatoreat.ru/purchases/new> (дата обращения: 20.09.2020).
9. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/ktru/start/startPage.html> (дата обращения: 20.09.2020).
10. План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Сбербанк поможет клиентам защитить сделки от непредвиденных рисков. – URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10217533> (дата обращения: 20.09.2020).
12. Талапина Э. В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 20–25.
13. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг: принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994–17.06.1994 на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994 год. Т. XXV. – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. – С. 417–440.
14. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках: принят в г. Вене 01.07.2011 на 44-й сессии ЮНСИТРАЛ. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Центр электронных торгов. – URL: <https://www.b2b-center.ru/news/?id=18140> (дата обращения: 20.09.2020).
16. Шмелева М. В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12. – С. 36–42.