

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.55.58.018

Цифровое доверие в сфере государственных и муниципальных закупок

Антипова Юлия Олеговна

Заместитель руководителя
Департамент здравоохранения Москвы
127006, Российская Федерация, Москва, Оружейный пер., 43;
e-mail: zdrav@mos.ru

Бронников Алексей Михайлович

Кандидат юридических наук,
Директор,
Агентство по закупкам (контрактная служба)
Департамента здравоохранения города Москвы
127006, Российская Федерация, Москва, Оружейный пер., 43;
Доцент,
кафедра управления государственными и муниципальными закупками,
Московский государственный университет управления
Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова
107045, Российская Федерация, Москва, ул. Сретенка, 28/1;
e-mail: BronnikovAM@zdrav.mos.ru

Аннотация

В статье рассматривается важность и актуальность понятия «цифровое доверие» по отношению к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. На сегодняшний день абсолютное большинство правоотношений и юридически значимых действий, которые предпринимают участники и претенденты на участие в государственных закупках, осуществляются полностью в цифровой форме, начиная с планирования закупки и подачи заявки на участие в закупке, заканчивая электронным исполнением государственного контракта и его оплатой. Доверие в целом, как устоявшееся понятие в экономической науке, имеет важную роль в поддержании конкуренции и эффективности закупочного процесса. Повышение уровня цифрового доверия является актуальной задачей в рамках цифровой трансформации государственного управления. Сформулирована гипотеза о создании формализованной рейтинговой системы для государственных заказчиков и поставщиков.

Для цитирования в научных исследованиях

Антипова Ю.О., Бронников А.М. Цифровое доверие в сфере государственных и муниципальных закупок // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 11А. С. 152-159. DOI: 10.34670/AR.2022.55.58.018

Ключевые слова

Государственные и муниципальные закупки, закон о контрактной системе, доверие, цифровое доверие, рейтинговая система, цифровая трансформация, эффективность, конкуренция, электронный документооборот, электронное актирование, цифровизация, клиентоориентированность.

Введение

Основными целями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее: 44-ФЗ) являются: повышение качества (эффективности и результативности) обеспечения государственных и муниципальных нужд; внедрение системного подхода в сферу планирования и осуществления закупок; обеспечение гласности и прозрачности контрактной системы; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Создание контрактной системы, а именно совокупности взаимодействующих участников сферы закупок и осуществляемых ими юридически значимых действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, является главной задачей данного закона. Участниками контрактной системы могут стать почти все без исключения физические и юридические лица, в том числе иностранные юридические лица, аккредитованные филиалы или представительства иностранных юридических лиц. Кроме того, включая в зону регулирования закупок не только начальные этапы планирования, размещения заказа и определения поставщика, но и стадии торгово-закупочного процесса, исполнения контрактов, мониторинга, аудита и т.д., законодатель использовал системный подход к регулированию отношений в данной области, что предполагает взаимосогласованное правовое регулирование рассматриваемых отношений нормами различных отраслей законодательства: гражданского, бюджетного, административного. Таким образом, Закон о контрактной системе по своему масштабу и предмету регулирования можно поставить в один ряд с основополагающими нормативными правовыми актами в Российской Федерации.

Основное содержание

В связи с принятием закона об упрощении порядка осуществления госзакупок, так называемого оптимизационного пакета поправок к 44-ФЗ, с 01 января 2022 было сокращено число способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) до трех: аукцион, конкурс, запрос котировок, при этом все открытые способы закупок проводятся исключительно в электронной форме; введена «универсальная предквалификация», предусматривающая возможность допуска к участию в закупках стоимостью свыше 20 млн. рублей только участников, имеющих успешный опыт исполнения одного контракта в объеме исполненных обязательств в размере не менее 20 процентов от начальной (максимальной) цены контракта; уточнено регулирование вопросов проведения общественного обсуждения закупок, порядка обжалования действий (бездействия) сторон контракта и субъектов контроля, ведение документооборота и претензионной работы в электронной форме, и др.

Таким образом, на сегодняшний день, если государственный контракт заключен по итогам открытой электронной процедуры, то абсолютное большинство юридически значимых действий сторон, начиная с планирования закупки, заканчивая документооборотом по

исполнению контракта, осуществляется полностью в электронной форме через ЕИС. Точку в цифровой трансформации государственных закупок поставил перевод в электронный вид претензионной работы в рамках исполнения контракта, вплоть до подачи жалобы в антимонопольную службу. Исключением являются закрытые неэлектронные способы закупок и закупки.

Согласно Указу Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» для развития сети «Интернет» и информационной инфраструктуры Российской Федерации необходимо проводить соответствующие мероприятия на международном уровне, в том числе создать новые механизмы партнерства, призванные с участием всех институтов общества *выработать систему доверия в сети «Интернет»*, гарантирующую конфиденциальность и личную безопасность пользователей, конфиденциальность их информации и исключаящую анонимность, безответственность пользователей и безнаказанность правонарушителей в сети "Интернет", а основными задачами применения информационных технологий в сфере взаимодействия государства и бизнеса, формирования новой технологической основы в экономике в том числе являются: продвижение проектов по внедрению *электронного документооборота, создание условий для повышения доверия к электронным документам*, осуществление в электронной форме идентификации и аутентификации участников правоотношений; *развитие трансграничного информационного взаимодействия*, в том числе обеспечение трансграничного пространства доверия к электронной подписи. Вместе с тем, согласно более новому Указу Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» *«Цифровая трансформация»* в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации *определена одной из национальных целей Российской Федерации*.

Очевидно, что для обеспечения поставленных перед 44-ФЗ целей важно наличие доверия между всеми участниками, вовлеченными в процесс обеспечение государственных и муниципальных нужд, начиная с планирования закупок товаров, работ, услуг, завершая исполнением контракта и его оплатой. Доверие, как устоявшееся понятие в современной экономической науке [Барова, Фокина, 2019; Веселов, 2020; Горлов, Пеньков, 2021; Реестр дисквалифицированных лиц, www; Яковлев, Ткаченко, Емельянова, Балаева, 2022], имеет важнейшую роль в поддержании конкуренции и повышении эффективности закупочного процесса. Так, отмечается, что доверие может являться первоочередной конкурентной целью в экономике, «нет экономики более прибыльной, чем экономика доверия», доверие является важным конкурентным преимуществом [Важенин, 2015] и т.д.

Как отмечалось ранее в работе, создание новых цифровых технологий является одним из инструментов повышение доверия к государству и власти в целом. Всеобщая диджитализация на уровне абсолютного большинства как государственных сервисов, так и взаимодействия между людьми в целом, позволяет говорить о новом виде доверия – *цифровом доверии*. Как отмечает Веселов Ю.В.: «Цифровое доверие можно определить, как уверенность пользователей в безопасности и надежности цифровых систем, процессов и технологий» [Веселов, 2020]. Также, цифровое доверие называют механизмом обеспечения стабильности и поддержки социально-экономического развития, ключевым фактором конкурентоспособности цифровой экономики [Горлов, Пеньков, 2021].

При этом, не смотря на стремительное развитие цифровых технологий, поддержку государства в цифровой трансформации, меры, принимаемые в рамках этой поддержки, не могут исключить так называемый человеческий фактор, связанный в первую очередь с

недостаточным уровнем цифровой грамотности.

Цифровая трансформация оказывает непосредственное влияние на все основные виды деятельности в рамках конкурентной среды и системы государственных закупок. Как отмечалось, абсолютное большинство процессов уже переведено полностью в электронный вид, что позволяет обеспечивать не только добросовестность участников, но и антикоррупционный контроль за результатами закупочной деятельности. Созданные условия позволяют повышать прозрачность и вовлеченность в процессы не только со стороны государственного сектора, но и частного бизнеса, а также рядовых граждан.

Среди основных социально-экономических факторов, препятствующих эффективному функционированию механизма организации государственных закупок, следует называть: коррупционные риски, недостаточный уровень профессионализма и компетентности участников закупочных процедур, предоставление недостоверной информации, сложность в проверке декларируемой информации в рамках закупочного процесса и др.

Одним из факторов формирования доверия новым контрагентам является репутация. Репутация – понятие, близкое к корпоративному имиджу, эти понятия могут использоваться как синонимы. Репутация говорит отрасли, чего можно ожидать от конкретной компании, способствует формированию первичного представления о ее надежности. Если доверие выражается в ожиданиях от предстоящего взаимодействия, то репутация основана на результатах предыдущих действий контрагента. Таким образом, ориентация на репутацию является возможным решением проблемы формирования предварительного доверия [Яковлев, Ткаченко, Емельянова, Балаева, 2022].

В связи с тем, что закупки товаров, работ, услуг не всегда осуществляются на постоянной основе, на рынках появляются новые поставщики, а в современных условиях санкционного давления ключевые игроки могут стремительно меняться, оценка репутации является важным фактором перед заключением контракта. Однако оценка репутации важна не только для государственного заказчика, который заключает контракт с неизвестным ему поставщиком, но и для любого поставщика, который принимает участие в закупке и подавая заявку берет на себя обязанность заключить государственный контракт в случае победы.

В рамках 44-ФЗ для оценки благонадёжности действует несколько инструментов: во-первых, это реестр недобросовестных поставщиков, во-вторых, требование о наличии опыта исполнения контракта для участия в закупках с НМЦК выше 20 млн. руб. В обоих случаях эти нормы являются критерием допуска заявки участника к закупке.

Также, существуют предусмотренные законодательством информационные ресурсы, содержащие разнообразные сведения о юридических и физических лицах, с помощью которых можно проверить декларируемое участником закупки соответствие требованиям документации: 1) реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение (ст. 19.28 КоАП РФ), располагаемый с 2021 года на ЕИС; 2) единый федеральный реестр сведений о банкротстве[6]; 3) реестр дисквалифицированных лиц; 4) реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта по ГОЗ; 5) реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; 6) реестр сведений о лицах, в отношении которых факт невозможности осуществления руководства установлен (подтвержден) в судебном порядке; 8) сведения о лицах, имеющих задолженность по уплате налогов, и не представивших налоговую отчетность более одного года; 9) сведения о юридических лицах, в состав исполнительных органов которых входят дисквалифицированные лица;

Все указанные информационные системы не дают возможности оценить репутацию

компании-поставщика или учреждения-государственного заказчика с целью оценки рисков участия в закупке, эффективности и качества, с которым будут выполнены работы, оказаны услуги или поставлен товар, даже если он будет полностью соответствовать техническому заданию. Государственные и муниципальные закупки по своей сути преследуют цель соблюдения равновесия между ценой и качеством, которое должно устраивать и заказчиков, и поставщиков, и конечно же государство. Без всяких сомнений, возможность быстрой оценки репутации участников системы государственных закупок позволит не только повысить уровень качества исполнения государственного заказа, но икратно увеличит спрос на участие в государственных закупках, повысит конкуренцию и результативность всей системы.

По нашему мнению, решению вопроса оценки репутации и формированию цифрового доверия в системе государственных закупок может поспособствовать введение рейтинговой системы для заказчиков и поставщиков. Так, внедрение рейтингования с целью выявления и привлечения поставщиков, обладающих ключевыми технологиями, уже затрагивалось в науке [Симаева, 2022], однако в основном речь идет о введении рейтинга только для поставщиков.

Заключение

Цифровое доверие будет формироваться объективно только при его прозрачности, если оцениваться будет не только репутация поставщика, но и репутация государственного заказчика. Безусловно, внедрение такой системы потребует детальной проработки, исключения субъективных частных высказываний, строгой формализации и логики выставления оценок, а также возможности оспорить необъективно присвоенный результат. Такая система должна подразумевать возможность выставления оценки заказчиком и поставщиком только по факту исполненного контракта, при закрытии него в ЕИС. На начальных этапах участие в такой рейтинговой системе должно быть добровольным для участников и вводиться постепенно, начиная с пилотных проектов на уровне крупнейших регионов, обладающих своими собственными электронными системами для осуществления закупок.

Результатом внедрения такой рейтинговой системы, по нашему мнению, может стать решение вопросов повышения вовлеченности в систему государственных закупок, предварительной оценки рисков участия в закупке, вероятности выполнения обязательств по контракту с необходимым уровнем качества, соответствия товаров, работ, услуг техническому заданию и в установленные сроки, поддержания гарантийных обязательств, соблюдения качества сервиса всех участников государственного заказа. А также, это безусловно повысит уровень доверия общества к системе государственных закупок в Российской Федерации.

Библиография

1. Барова, В. О. Международный казус: невозможность доверия vs необходимость доверия / В. О. Барова, В. В. Фокина // Неделя науки СПбПУ : материалы научной конференции с международным участием, Санкт-Петербург, 18–23 ноября 2019 года. – Санкт-Петербург: Политех-Пресс, 2020. – С. 137-139.
2. Важенин, С.Г. Специфика доверия как конкурентной цели в экономике / С.Г. Важенин, В.В. Сухих // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. - 2015. - №2. - С. 4-23.
3. Веселов Ю.В. Доверие в цифровом обществе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2020. №2.
4. Веселов, Ю. В. Доверие в цифровом обществе / Ю. В. Веселов // Цифровое общество - новый формат социальной реальности: структуры, процессы и тенденции развития : материалы Всероссийской научной конференции, Санкт-Петербург, 12–14 ноября 2020 года / Отв. редакторы: Н.Г. Скворцов, Ю.В. Асочаков.
5. Горлов К.Н., Пеньков В.Ф. Формирование доверия бизнеса и власти в условиях цифровизации Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2020. №2.

- экономики // Власть. 2021. №3.
6. Единый федеральный реестр сведений о банкротстве // [Электронный ресурс] URL: <https://bankrot.fedresurs.ru/>
 7. Нурмухаметов, Р. К. Цифровое доверие (digital trust): сущность и меры по его повышению / Р. К. Нурмухаметов, С. С. Торин // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 32-39.
 8. Реестр дисквалифицированных лиц // [Электронный ресурс] URL: <https://service.nalog.ru/disqualified.do>
 9. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>
 10. Реестр сведений о лицах, в отношении которых факт невозможности осуществления руководства установлен (подтвержден) в судебном порядке // [Электронный ресурс] URL: <https://service.nalog.ru/svl.do>
 11. Реестр сведений о лицах, имеющих задолженность по уплате налогов, и не представивших налоговую отчетность более одного года // [Электронный ресурс] URL: <https://service.nalog.ru/zd.do>
 12. Реестр сведений о юридических лицах, в состав исполнительных органов которых входят дисквалифицированные лица // [Электронный ресурс] URL: <https://service.nalog.ru/disfind.do>
 13. Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта по ГОЗ // [Электронный ресурс] URL: <https://fas.gov.ru/pages/activity/reestr-uridicheskikh-lit>
 14. Симаева Е.П. Актуальные проблемы трансформации процедуры государственных закупок в условиях цифровизации / Е. П. Симаева, М. В. Демченко // Безопасность бизнеса. – 2022. – № 1. – С. 8-13.
 15. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // [Электронный ресурс] СПС: Консультант плюс.
 16. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" // [Электронный ресурс] СПС: Консультант плюс.
 17. Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // [Электронный ресурс] СПС: Консультант плюс.
 18. Юстус О. И. Развитие принципа взаимного доверия государства и общества в условиях цифровой экономики / О. И. Юстус // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2021. – № 3(67). – С. 84-93.
 19. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Емельянова М.К., Балаева О.Н. Репутация и доверие в российской системе госзакупок // Журнал институциональных исследований. – 2022. – Т. 14. – № 1. – С. 89-107.

Digital trust in the field of public and municipal procurement

Yuliya O. Antipova

Deputy Head
Moscow Department of Health
127006, 43 Oruzheinyi Lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: zdrav@mos.ru

Aleksei M. Bronnikov

PhD in Legal Sciences,
Director,
Procurement Agency (Contract Service) of the Moscow City Health Department
127006, 43 Oruzheinyi Lane, Moscow, Russian Federation;
Associate Professor,
Department of State and Municipal Procurement Management,
Moscow State University of Management of the Government
of Moscow named after Yu.M. Luzhkov,
107045, 28/1 Sretenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: BronnikovAM@zdrav.mos.ru

Abstract

The article discusses the importance and relevance of the concept of "digital trust" in relation to the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. To date, the vast majority of legal relations and legally significant actions that are taken by participants and applicants for participation in public procurement are carried out entirely in digital form, from planning the procurement and filing an application for participation in the procurement, ending with the electronic execution of the public contract and its payment. Trust in general, as a well-established concept in economics, plays an important role in maintaining competition and the efficiency of the procurement process. Increasing the level of digital trust is an urgent task in the framework of the digital transformation of public administration. A hypothesis is formulated about the creation of a formalized rating system for government customers and suppliers.

For citation

Antipova Yu.O., Bronnikov A.M. (2022) Tsifrovoe doverie v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok [Digital trust in the field of public and municipal procurement]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (11A), pp. 152-159. DOI: 10.34670/AR.2022.55.58.018

Keywords

Public and municipal procurement, the law on the contract system, credibility, digital credibility, rating system, digital transformation, efficiency, competition, electronic document management, electronic registration, digitalization, customer orientation.

References

1. Barova, V. O. International case: the impossibility of trust vs the need for trust / V. O. Barova, V. V. Fokina // SPbPU Science Week: Proceedings of a scientific conference with international participation, St. Petersburg, November 18–23, 2019 of the year. - St. Petersburg: Polytech-Press, 2020. - P. 137-139.
2. Vazhenin, S.G. Specificity of trust as a competitive goal in the economy / S.G. Vazhenin, V.V. Sukhikh // Vestnik UrFU. Series economics and management. - 2015. - No. 2. - S. 4-23.
3. Veselov Yu.V. Trust in a digital society // Bulletin of St. Petersburg University. Sociology. 2020. №2.
4. Veselov, Yu. V. Trust in the digital society / Yu. V. Veselov // Digital society - a new format of social reality: structures, processes and development trends: materials of the All-Russian Scientific Conference, St. Petersburg, November 12–14, 2020 / Rev. editors: N.G. Skvortsov, Yu.V. Asochakov.
5. Gorlov K.N., Penkov V.F. Formation of business and government trust in the conditions of digitalization of the Russian economy // Power. 2021. №3.
6. Unified federal register of bankruptcy information // [Electronic resource] URL: <https://bankrot.fedresurs.ru/>
7. Nurmukhametov, R. K. Digital trust: the essence and measures to improve it / R. K. Nurmukhametov, S. S. Torin // Bulletin of the Tula State University. Economic and legal sciences. - 2020. - No. 1. - P. 32-39.
8. Register of disqualified persons // [Electronic resource] URL: <https://service.nalog.ru/disqualified.do>
9. Register of persons dismissed due to loss of confidence // [Electronic resource] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>
10. Register of information about persons in respect of whom the fact of the impossibility of exercising leadership has been established (confirmed) in court // [Electronic resource] URL: <https://service.nalog.ru/svl.do>
11. Register of information about persons who have tax arrears and have not submitted tax returns for more than one year // [Electronic resource] URL: <https://service.nalog.ru/zd.do>
12. Register of information about legal entities whose executive bodies include disqualified persons // [Electronic resource] URL: <https://service.nalog.ru/disfind.do>
13. Register of legal entities held administratively liable for refusing or evading the conclusion of a contract under the State Defense Order // [Electronic resource] URL: <https://fas.gov.ru/pages/activity/reestr-uridicheskikh-lic>
14. Simaeva E.P. Actual problems of transformation of the public procurement procedure in the context of digitalization / E. P. Simaeva, M. V. Demchenko // Business Security. - 2022. - No. 1. - P. 8-13.
15. Decree of the President of the Russian Federation of May 9, 2017 No. 203 "On the Strategy for the Development of the

-
- Information Society in the Russian Federation for 2017-2030" // [Electronic resource] SPS: Consultant Plus.
16. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 N 474 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030" // [Electronic resource] SPS: Consultant Plus.
 17. Federal Law No. 360-FZ of July 2, 2021 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // [Electronic resource] ATP: Consultant Plus.
 18. Yustus O. I. Development of the principle of mutual trust between the state and society in the digital economy / O. I. Yustus // Bulletin of the Tver State University. Series: Law. - 2021. - No. 3(67). – S. 84-93.
 19. Yakovlev A.A., Tkachenko A.V., Emelyanova M.K., Balaeva O.N. Reputation and Trust in the Russian Public Procurement System // Journal of Institutional Studies. - 2022. - T. 14. - No. 1. - P. 89-107.