

УДК 340

DOI: 10.34670/AR.2020.97.66.030

Проблемы цифровизации государственных и муниципальных закупок

Елькина Александра Вячеславовна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: elkina@mail.ru

Кононенко Максим Михайлович

Студент,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: kononenko@mail.ru

Аннотация

В статье представлен обзор некоторых существующих, а также потенциальных проблем цифровизации института закупок в России. Актуальность таких проблем подтверждена примерами, в том числе и судебными, которые имеют значительное влияние на дальнейшее совершенствование процедуры осуществления закупок в электронном формате. Особое внимание уделено роли устройств искусственного интеллекта в решении проблем комплексного характера. Сделан вывод о том, что процесс цифровизации института закупок открывает широкие возможности для развития экономического потенциала как отдельных субъектов, так и всей страны в целом. Однако нельзя считать факт внедрения цифровых технологий залогом успешной адаптации института к быстро меняющимся реалиям и вместе с тем переоценивать их. Цифровизация также является источником проблем комплексного характера, которые еще предстоит разрешить.

Для цитирования в научных исследованиях

Елькина А.В., Кононенко М.М. Проблемы цифровизации государственных и муниципальных закупок // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 320-326. DOI: 10.34670/AR.2020.97.66.030

Ключевые слова

Цифровизация, институт закупок, ЕИС, проблемы цифровизации, искусственный интеллект, противодействие коррупции.

Введение

В наши дни особенно актуальной тенденцией стал процесс цифровизации, затронувший практически каждую сферу жизни. Исключением не стал и институт государственных и муниципальных закупок, сущность цифровизации которого точно описана в одном из положений Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р: «...эффективное развитие сфер деятельности в цифровой экономике возможно при наличии развитых платформ, технологий, институциональных и инфраструктурных сред» [Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р, 2017]. В данном случае речь идет о классической триаде особенных элементов, которые и делают процесс цифровизации возможным: технический, технологический и юридический элементы.

Основная часть

Специфичным является факт того, что юридический элемент был исполнен раньше остальных, поскольку в практике зачастую все происходит с точностью наоборот: сперва возникают новые общественные отношения, не урегулированные на правовом уровне, а только после их возникновения, спустя определенное время, появляются специальные нормы, определяющие правовой режим феномена. В данном случае произошло следующим образом: 5 апреля 2013 г. вступил в юридическую силу Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в ч. 1 и 5 ст. 112 которого была упомянута некая единая информационная система в сфере закупок (ЕИС), впоследствии ставшая объектом первостепенной важности для ранее упомянутого процесса цифровизации. И только после этого, спустя практически три года, начала свою работу та самая ЕИС (то есть именно к этому моменту были реализованы технические и технологические аспекты). Срок ввода в эксплуатацию ЕИС был определен в Постановлении Правительства РФ от 23.01.2015 № 36 и ограничен датой 1 января 2016 г.

Описание процедуры возникновения ЕИС является необходимым для понимания природы цифровизации института государственных и муниципальных закупок. Многие авторы отождествляют процедуру цифровизации и перевод взаимодействия всех участников закупочных процедур в электронный формат, что является в корне неверным. Виртуальная коммуникация субъектов – лишь один критерий процесса, представляющий собой технический элемент. Помимо него, имеют место быть еще и внедрение цифровых технологий (технологический элемент), а также «отсутствие отраслевой специализации» (юридический элемент) [Синюков, 2019]. Из этого следует, что спектр потенциальных проблем значительно шире, чем может показаться, ведь каждый из обозначенных элементов не является совершенным.

Каждый из трех базовых элементов является своего рода источником проблем. Однако на практике все происходит куда сложнее: элементы, служащие средствами цифровизации, так или иначе задействуются системно, поскольку в противном случае попросту не будет достигнут желаемый результат. Именно поэтому проблемы цифровизации института государственных и муниципальных закупок также носят системный характер, из-за чего найти подходящее решение порой становится затруднительным. Но эти проблемы не являются неразрешимыми, а

потому далее будет проведен анализ существующих, а также потенциальных проблем и представлены пути их решения.

В первую очередь, имеет смысл обратить внимание на проблему неполноценной реализации функциональных возможностей ЕИС в сфере закупок. Речь идет о том, что ЕИС на сегодняшний день «не является универсальным средством автоматизированного обмена данными» [Беляева, 2019]. Ярким примером тому может послужить судебное дело, дошедшее до Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. Его суть состоит в следующем: на официальном сайте в сети Интернет по адресу <http://www.zakupki.gov.ru> было размещено извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание курьерских услуг по доставке и перевозке почтовой корреспонденции. После определения победителя конкурса в нарушение требований ч. 12 ст. 53 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также п. 1 ст. 528 Гражданского кодекса РФ заказчик не направил победителю конкурса экземпляр протокола рассмотрения и оценки заявок и, что более важно, проект контракта, обязанность по разработке которого лежит именно на заказчике. После этого заказчик, руководствуясь ч. 4 ст. 54 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, заключил договор на оказание курьерских услуг по доставке и перевозке корреспонденции с участником, заявке на участие в конкурсе которого был присвоен второй номер. Такие действия заказчик мотивировал тем, что у победителя конкурса была возможность самостоятельного внесения предложенных им условий в проект договора, размещенного в открытом, публичном режиме, доступного для просмотра, а также печати и подписания. Очевидно, что заказчик попытался аргументировать неправомерное бездействие возможностями единой информационной системы в сфере закупок. Однако, как было упомянуто ранее, ЕИС не является полностью автоматизированной платформой обмена данными по причине отсутствия полноценного нормативного урегулирования, в том числе, например, и по вопросу, рассмотренному Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда РФ. Как следует из приведенных ранее положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также Гражданского кодекса РФ, к настоящему моменту существуют лишь хотя и детализированные, но общие правила, не предусматривающие множество возможностей единой информационной системы. Несмотря на то, что проблема, описанная в приведенном примере судебного прецедента, фактически невозможна на данный момент, поскольку такие процессы уже практически как год переведены в автоматизированный режим, крайне необходимыми все еще являются совершенствование и оптимизация законодательства, регулирующего процедуру реализации государственных и муниципальных закупок.

Следующая проблема, которая является вполне очевидной, заключается в воздействии человеческого фактора на процедуру закупок. Крайне распространенной на сегодняшний день является ситуация, когда лицо, желающее принять участие в конкурсе на электронной площадке, не может загрузить свою заявку на участие в закупке в силу «технических неполадок». Однако очевидно, что такие «технические неполадки», фактически не связанные с оборудованием заявителя, длящиеся на протяжении всего срока подачи заявок, нельзя просто назвать неудачным для поставщика стечением обстоятельств. Ведь подобные случаи не являются редкостью, а судебная практика лишь подтверждает эту позицию. Так, Девятым арбитражным апелляционным судом г. Москвы рассматривалось дело [Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда № 09АП-22416/2019 от 30 мая 2019 г. по делу № А40-298668/2018, [www](http://www.kad.arbitr.ru)], из материалов которого следует доказанность наличия нарушения

оператором электронной площадки АО «Российский аукционный дом» положений ч. 12 ст. 3.3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Разумеется, доказать намеренное блокирование равного доступа участников конкурентной закупки в электронной форме к участию в ней практически невозможно, но нельзя исключать именно такой вариант событий.

В рамках этой же проблемы следует обратить внимание и на такое явление, как осуществление закупок через площадки, не интегрированные в ЕИС, наиболее распространенное название которых – электронный магазин. Несмотря на то, что такие площадки все еще являются государственными, процедура осуществления закупок протекает здесь несколько в ином порядке. Например, в рамках единого агрегатора торговли (ЕАТ) «Берёзка», создание которого предусмотрено Распоряжением Правительства РФ от 29.04.2018 № 824-р, закупки в электронной форме реализуются следующим образом: заказчик все так же заключает контракт с победителем закупки, который определяется ЕАТ автоматически на основании заданных условий. Однако в случае, если победитель закупки не подпишет контракт, заказчик имеет право заключить его с любым другим поставщиком на свое усмотрение. В данной процедуре, отличающейся от «классической» процедуры, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 44-ФЗ, имеет место существенный дефект коррупционного характера. Речь идет об обходе системы конкурентности закупок, которая согласно ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ является базовым принципом всей контрактной системы в сфере закупок, путём создания подставных подрядчиков. Схема довольно проста: подставной подрядчик побеждает в автоматизированном конкурсе в рамках ЕАТ посредством полного соответствия заданных заказчиком условий при минимальной цене, которая выступает решающим фактором, а затем уклоняется от подписания контракта. Далее, в силу ранее упомянутой возможности, заказчик самостоятельно выбирает подрядчика, предложенная цена контракта которого может быть значительно выше или даже максимальной среди имеющихся вариантов. В подобной ситуации речь идет не просто о манипуляциях в рамках существующей системы, а о преступном хищении денежных средств из государственного или муниципального бюджета. Но самым интересным является то, что деятельность таких площадок не подпадает под регулирование Федерального закона № 44-ФЗ, в том числе и относительно контроля в сфере закупок. Поэтому не представляется возможным обратиться в орган, осуществляющий контроль в этой сфере, например в областное Управление Федеральной антимонопольной службы. Конечно же, способы привлечения правонарушителей к ответственности все еще существуют, однако на муниципальном уровне выявление таких ситуаций особенно затруднительно, особенно когда речь идет о незначительных для сферы закупок суммах.

Наиболее эффективным подходом к решению всего комплекса проблем может стать внедрение «контрольной смарт-системы, оснащенной устройствами искусственного интеллекта» [Малинова, 2020], главными задачами которой станет сбор информации, ее перманентная обработка и корректировка текущих параметров системы на основании полученных данных. Такой вариант поспособствует разрешению проблемы человеческого фактора, а следовательно, ликвидации коррупционной составляющей деятельности. Кроме того, вполне возможным является осуществление контроля не только за непосредственно осуществлением закупок, но и, например, за статусом поставщика. На данный момент в рамках ЕИС поставщик фактически самостоятельно утверждает себе определенный статус. Имеется в виду, что для утверждения статуса субъекта малого предпринимательства или социально-

ориентированной некоммерческой организации необходимо всего лишь «поставить галочку» в профиле ЕИС. Проверку подлинности же такого статуса осуществляет заказчик вручную.

Однако корректная реализация предложенной опции на сегодняшний день, к сожалению, является невозможной. Несмотря на то, что устройства искусственного интеллекта уже применяются во многих сферах, институт цифровых закупок не готов к таким переменам. Во-первых, для внедрения контрольной смарт-системы необходима юридическая регламентация, наподобие той, что в свое время была разработана для запуска ЕИС в сфере закупок. Помимо этого, необходимым является и модернизация технической и технологической составляющих цифровых закупок, ведь существующая система далеко не совершенна, это можно понять по отзывам самих пользователей. И наконец, нельзя не отметить, что реализация подобного проекта будет экономически целесообразной только в случае полной интеграции электронных торговых площадок в ЕИС. Проведение такой интеграции целесообразно не только при условии внедрения системы, оснащенной устройствами искусственного интеллекта, но еще и для повышения контроля за оборотом на рынке закупок в целом. В силу указанного комплексное решение проблем, возникающих в процессе цифровизации, при помощи единого средства не является возможным. Однако нельзя отрицать того, что поступательным образом, к определенному моменту времени все вышеперечисленное будет реализовано, а внедрение контрольной смарт-системы, оснащенной устройствами искусственного интеллекта, станет более чем реальной опцией.

Заключение

Таким образом, процесс цифровизации института закупок открывает широкие возможности для развития экономического потенциала как отдельных субъектов, так и всей страны в целом. Однако нельзя считать факт внедрения цифровых технологий залогом успешной адаптации института к быстро меняющимся реалиям и вместе с тем переоценивать их. Как было представлено в исследовании, цифровизация также является источником проблем комплексного характера, которые еще предстоит разрешить.

Библиография

1. Афолина В.Е., Серегин А.Г. Цифровизация и контроллинг в закупочной деятельности организаций: проблемы и перспективы // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 3-2. С. 10-14.
2. Беляева О.А. Использование блокчейна и иных цифровых технологий при осуществлении государственных и муниципальных закупок. М., 2019. 442 с.
3. Исаев ЭА. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Бюджет. 2019. № 5.
4. Малинова И.П., Кононенко М.М. Использование искусственного интеллекта в антикоррупционной деятельности // Цифровое пространство: векторы научных исследований. М., 2020.
5. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5138.
6. Олимпиев А.Ю., Михайленко Н.В. Актуальные тренды реорганизации органов внутренних дел в условиях цифровой экономики // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 46-47.
7. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда № 09АП-22416/2019 от 30.01.2019 по делу № А40-298668/2018. URL: <http://base.garant.ru/61623374/>
8. Синюков В.Н. Современные технологические вызовы и трансформация правового регулирования. М., 2019. 240 с.
9. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 5. С. 22-36.
10. Шваб К. Четвертая промышленная революция.. М.: Эксмо, 2018. 285 с.

Problems of digitalization of state and municipal procurement

Aleksandra V. El'kina

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of constitutional law,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: elkina@mail.ru

Maksim M. Kononenko

Student,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: kononenko@mail.ru

Abstract

The article provides an overview of some of the existing and potential problems of digitalization of the procurement institution in Russia. The urgency of such problems is confirmed by examples, including judicial ones, which have a significant impact on the further improvement of the procurement procedure in electronic format. Particular attention is paid to the role of artificial intelligence devices in solving complex problems. It is concluded that the process of digitalization of the procurement institution opens up wide opportunities for the development of the economic potential of both individual entities and the entire country as a whole. However, the fact of the introduction of digital technologies cannot be considered the key to the successful adaptation of the institute to the rapidly changing realities and, at the same time, overestimate them. Digitization is also a source of complex challenges that remain to be addressed. The most effective approach to solving the whole complex of problems can be the introduction of a "smart control system equipped with artificial intelligence devices", the main tasks of which will be the collection of information, its permanent processing and adjustment of the current parameters of the system based on the data obtained.

For citation

El'kina A.V., Kononenko M.M. (2020) Problemy tsifrovizatsii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok [Problems of digitalization of state and municipal procurement]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 320-326. DOI: 10.34670/AR.2020.97.66.030

Keywords

Digitalization, institute of procurement, UIS, problems of digitalization, artificial intelligence, combating of corruption.

References

1. Afonina V.E., Seregin A.G. (2019) Tsifrovizatsiya i kontrolling v zakupochnoi deyatel'nosti organizatsii: problemy i perspektivy [Digitalization and controlling in the procurement activities of organizations: problems and prospects]. *Vestnik Altai-skoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law], 3-2, pp. 10-14.
2. Belyaeva O.A. (2019) Ispol'zovanie blokcheina i inyykh tsifrovyykh tekhnologii pri osushchestvlenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok [The use of blockchain and other digital technologies in the implementation of state and municipal procurement]. Moscow.
3. Isaev E.A. (2019) Podkhody k tsifrovizatsii kontrolya v finansovo-byudzhetnoi sfere [Approaches to digitalization of control in the financial and budgetary sphere]. *Byudzhety* [Budget], 5.
4. Malinova I.P., Kononenko M.M. (2020) Ispol'zovanie iskusstvennogo intel-lekta v antikorrupsionnoi deyatel'nosti [The use of artificial intelligence in anti-corruption activities]. *Tsifrovoe prostranstvo: vektory nauchnykh issledovaniy* [Digital space: vectors of scientific research]. Moscow.
5. Ob utverzhdenii programmy «Tsifrovaya ekonomika Rossiiskoi Federatsii: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28.07.2017 № 1632-r [On the approval of the program "Digital Economy of the Russian Federation": Order of the Government of the Russian Federation No. 1632-r of July 28, 2017] (2017). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 32. Art 5138.
6. Olimpiev A.Yu., Mikhailenko H.B. (2019) Aktual'nye trendy reorganizatsii organov vnutrennikh del v usloviyakh tsifrovoi ekonomiki [Current trends in the reorganization of internal affairs bodies in the digital economy]. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti* [Bulletin of economic security], 4, pp. 46-47.
7. *Postanovlenie Devyatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda № 09AP-22416/2019 ot 30.01.2019 po delu № A40-298668/2018* [Resolution of the Ninth Arbitration Court of Appeal No. 09AP-22416/2019 of January 30, 2019 in case No. A40-298668/2018]. Available at: <http://base.garant.ru/61623374> [Accessed 12/09/2020].
8. Sinyukov V.N. (2019) *Sovremennye tekhnologicheskie vyzovy i transformatsiya pravovogo regulirovaniya* [Modern technological challenges and transformation of legal regulation]. Moscow.
9. Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. (2018) *Sovremennye tendentsii tsifrovoi transformatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Modern trends in the digital transformation of public administration]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of Russian Academy of Science], 5, pp. 22-36.
10. Shvab K. (2018) *Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya* [The fourth industrial revolution]. Moscow: Eksmo Publ.