

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2022-2-14-19>

Цифровизация на защите государственных интересов

Н. В. Южаниндоктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права
и процесса Академии ФСИН России.Адрес: ФКОУ ВО «Академия права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний»,
390036, Рязанская область, Рязань, улица Сенная, дом 1.
E-mail: yuzhanin15@mail.ru**В. Э. Пугачев**адъюнкт кафедры гражданского права и процесса
Академии ФСИН России.Адрес: ФКОУ ВО «Академия права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний»,
390036, Рязанская область, Рязань, улица Сенная, дом 1.
E-mail: pugachevvlad1994@mail.ru

Digitalization Based on the Protection of State Interests

N. V. YuzhaninDoctor of Law, Professor of the Department Civil Law and Process
Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia.Address: Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, 1 Sennaya Str.,
Ryazan, Ryazan Region, 390036, Russian Federation.
E-mail: yuzhanin15@mail.ru**V. E. Pugachev**Adjunct of the Department of Civil Law and Procedure
Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia.Address: Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, 1 Sennaya Str.,
Ryazan, Ryazan Region, 390036, Russian Federation.
E-mail: pugachevvlad1994@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья направлена на рассмотрение правовой природы предмета исследования – единой информационной системы государственных закупок (ЕИС), цифровизации государственных сервисов ЕИС. При написании статьи использованы теоретические и эмпирические методы исследования. Цель статьи – анализ динамики становления и развития ЕИС, влияние электронного сервиса на реализацию процесса государственных закупок и качества защиты прав и интересов государственного заказчика. Проведен анализ законодательной основы государственных закупок, изменений, внесенных в законодательство в части цифровизации электронного портала zakupki.gov.ru, а также реализации правовых норм, регулирующих процесс электронного документооборота закупочной сферы. Проведена аналитика статистических данных ЕИС и данных Счетной палаты Российской Федерации. Изучена роль электронного прогресса в процессе государственных закупок, как способа защиты интересов государственного заказчика и эффективного использования государственных бюджетных средств. На основе проведенного исследования сделаны выводы о необходимости соблюдения баланса интересов государственного заказчика и субъектов бизнеса (исполнителя государственного контракта) при реализации инноваций электронных сервисов ЕИС. Выде-

лены пути решения развития и эффективного использования электронных сервисов ЕИС, а именно проведение обновления функций защитного механизма интересов государственного заказчика на платформе государственного портала электронных закупок zakupki.gov.ru.

Ключевые слова: единая информационная система (ЕИС), государственные закупки, электронный портал ЕИС, участники правоотношений, государственный заказчик, государственный контракт, электронный документооборот, права и интересы государственного заказчика.

Abstract

This article is aimed at considering the legal nature of the subject of research - a unified information system (UIS) for public procurement, digitalization of public services of the UIS. When writing the article, theoretical and empirical research methods were used. The purpose of the article is to analyze the dynamics of the formation and development of the UIS, the impact of electronic service on the implementation of the public procurement process and the quality of protection of the rights and interests of the state customer. The analysis of the legislative framework for public procurement, changes made to the legislation in terms of digitalization of the electronic portal zakupki.gov.ru, as well as the implementation of legal norms governing the process of electronic document management in the procurement sector was analyzed. The role of electronic progress in the public procurement process has been studied as a way to protect the interests of the state customer and the effective use of state budget funds. On the basis of the study, conclusions were drawn about the need to balance the interests of the state customer and business entities (executor of the state contract) when implementing innovations in EIS electronic services. The ways of solving the development and effective use of EIS electronic services are highlighted, namely, updating the functions of the protective mechanism of the interests of the state customer on the platform of the state e-procurement portal zakupki.gov.ru.

Keywords: unified information system (UIS), public procurement, electronic portal of the UIS, participants in legal relations, government customer, government contract, electronic document management, rights and interests of government customers.

В условиях современной экономики сфера государственных закупок занимает главенствующую роль. На государственном уровне создаются условия, при которых государство выступает в роли покупателя в естественных рыночных отношениях.

В настоящее время институт государственных закупок в Российской Федерации достаточно развился, но все же постоянно находится в процессе трансформации.

Следуя духу времени, государственные закупки, как и вся экономика, нуждаются в электронно-цифровом прогрессе. Российская Федерация, являясь частью мирового сообщества, следует современным тенденциям в области развития цифровых инноваций. Так, Указом Президента России было закреплено, что одной из целей цифрового развития экономики в России выступает внедрение технологии обработки данных с помощью электронных технологий в целях уменьшения затрат при выполнении работ, оказании услуг и производстве товаров, а также формирования цифрового общества¹.

Цифровизация экономики предопределила в том числе и новые подходы к регулированию области государственных закупок. Внедрение цифровых технологий в контрактную систему происходило в рамках развития информационного общества, где основной задачей запуска электронных сервисов было обеспечение доступности и открытости государственных услуг.

Первоначальная версия электронного портала государственных закупок в 2004 г. была разработана по заказу Министерства экономического развития для размещения информации о проводимых с 2002–2005 гг. конкурсах.

С введением в действие Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации № 229-р от 20 февраля 2006 г., определяется официальное издание Российской Федерации для опубликования информации о размещении заказов в сети Интернет – сайт zakupki.gov.ru².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации № 229-р от 20 февраля 2006 г. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102104948&rdk=0#1012

С 1 января 2011 г. законодатель обязал государственных и муниципальных заказчиков закупать товары и услуги на открытых электронных площадках, в связи с чем портал государственных закупок нуждался в усовершенствовании.

В соответствии с действующим контрактным Законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ было установлено создание электронной базы, которой впоследствии стал портал Единой информационной системы (далее – ЕИС): zakupki.gov.ru. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. ответственным за разработку и бесперебойную работу ЕИС было назначено Федеральное казначейство. ЕИС официально была введена в эксплуатацию с 1 января 2016 г.

С 2019 г. все государственные закупки были переведены в электронную форму (кроме госконтрактов с единственным поставщиком), а с 1 января 2020 г. регистрация в ЕИС для всех участников стала обязательной. Другими словами, с развитием контрактной системы государственных закупок в России поэтапно модернизируется и ЕИС.

На каждом этапе развития электронные закупки встречали сопротивление как со стороны заказчиков, так и со стороны участников контрактной системы. Связано это прежде всего с техническими проблемами (обновление программного обеспечение, обучение персонала), а также психологическими, так как ломать уже сложившиеся правила и нежелание учиться новому становились основными причинами протестов. Точная оценка цифровой трансформации дана автором М. В. Шмелевой, которая говорит о том, что «перемены никогда не бывают легкими, иногда они могут быть даже болезненными, но они необходимы. Система государственных закупок должна адаптироваться и развиваться с такой же скоростью, как и меняющийся мир. Стремительные технологические изменения требуют большей гибкости от системы закупок» [6].

Концепция контрактной системы Российской Федерации закрепила принцип прозрачности организации и обеспечения государственных закупок. На сегодняшний день можно утверждать, что

ЕИС была создана с целью информационного обеспечения, обработки и хранения информации контрактной системы, с помощью которой осуществляется весь цикл механизма государственных закупок – от размещения заказа и подачи заявок на участие до контроля за исполнением государственных контрактов и мониторингом сферы государственных закупок в целом.

Стоит отметить, что проведение государственных и муниципальных закупок обеспечивается несколькими информационными системами различной ведомственной принадлежности, такими как информационная система казначейства «Электронный бюджет», информационные системы утвержденных электронных торговых площадок (далее – ЭТП), в том числе специализированная электронная площадка – Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа («АСТ ГОЗ»), региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, информационная система ФАС России, обеспечивающая ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

ЕИС представляет собой достаточно автономную систему, в которой аккумулируется информация о государственных и муниципальных закупках (кроме малых закупок), а основные процессы взаимодействия участников и заказчиков контрактной системы выведены за границы ЕИС и осуществляются на платформах ЭТП. Кроме того, именно операторы ЭТП обеспечивают взаимодействие с банками (для открытия участникам специальных счетов для учета движения денежных средств, предназначенных для обеспечения заявок, в том числе их автоматического блокирования и прекращения блокирования и списания (в установленных случаях) на основании сообщений оператора электронной площадки [4]. Таким образом, электронные торговые площадки уменьшают технологическую нагрузку на систему ЕИС, и тем самым увеличивают возможность обеспечения прозрачности и открытости закупочных процедур.

Стоит признать, что действующая электронная система государственных закупок остается далеко несовершенной сферой в части защиты интересов государственных заказчиков. Так, по дан-

¹ Федеральный Закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31 июля 2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

ным Счетной палаты Российской Федерации, несмотря на постоянное совершенствование законодательства о закупках не снижается количество нарушений, выявляемых органами контроля (аудита) в сфере закупок, общее количество которых в динамике с 2014 по 2020 г. увеличилось в 4 раза: с 21,5 до 83,5 тыс. нарушений, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз: с 66,1 до 362 млрд рублей¹. Статистические данные говорят о недостаточном контроле в сфере закупок, несовершенном контрактном законодательстве, наличии недобросовестной конкуренции, пробелах в электронизации закупок, позволяющих «нечистым на руку» участникам контрактных правоотношений обогащаться за счет государственных средств.

Модернизация и цифровая трансформация необходимы для совершенствования реализации закупочной деятельности, а также возможности решать текущие проблемные вопросы. Возникают новые требования к коммуникациям, информационным системам и сервисам. Значительно увеличивается общая нагрузка на системы в связи с большим количеством пользователей в режиме онлайн. В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок электронные системы должны постоянно модернизироваться и обновляться.

Важным шагом в трансформации электронных закупок стало внедрение в ЕИС электронного документооборота (далее – ЭДО), реализация которого была запланирована с 1 апреля 2021 г., но ввиду разных обстоятельств (в том числе неготовности ведомств) фактически заработало в середине 2021 г.

Формирование и утверждение документов о приемке товаров, работ или услуг с использованием функционала ЕИС (электронное активирование) в 2021 г. стало обязательным для установленного Распоряжением Правительства № 1659-р от 18 июня 2021 г.² перечня государственных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС). Остальным государственным заказчикам рекомендовано предусмотреть в государственных контрактах условия электронного активирования. Тем не менее обязательным это нововведение станет

для всех государственных заказчиков и поставщиков с 1 января 2022 г. в соответствии с принятым от 2 июля 2021 г. Федеральным законом № 360-ФЗ³.

Реализация нового формата приемки товаров, услуг призвана оптимизировать и упростить работу государственных учреждений, контролирующих органов и участников контрактных правоотношений. Кроме того, предполагается, что сократятся сроки отправки документов, оплаты и согласования приемки товара, уменьшится бумажный документооборот, расходы на формирование, отправку документов, снизится риск технических ошибок, следовательно, повысится прозрачность и открытость закупочного процесса.

Электронные площадки активно используют ЭДО в своей работе. С его помощью они отправляют бухгалтерские документы участникам закупок – счета, акты, УПД.

Немаловажным введением стало применение участниками закупок нового функционала в ЕИС в части подачи жалобы в электронном виде в ФАС России и ее территориальные органы. По данным ЕИС, запуск функционала стал важным шагом к переходу на электронный документооборот и автоматизацию процесса рассмотрения жалоб, о чем говорят следующие цифры:

- более 2 300 жалоб подано посредством ЕИС, что составляет свыше 15% от общего количества поданных жалоб;
- в 1,5 раза меньше отказов в принятии к рассмотрению жалоб, поданных посредством ЕИС, чем жалоб, поданных на бумажном носителе.

Кроме того, использование электронного обжалования значительно снижает трудозатраты и минимизирует количество ошибок при подготовке и направлении жалоб, а также дает возможность управлять процессом подачи и отзыва жалобы через личный кабинет участника закупок ЕИС.

Электронизация сферы госзакупок предоставляет возможность государственным заказчикам получать больше информации об участниках и исполнителях. Кроме того, портал государственных закупок и другие электронные торговые площадки предлагают широкий ассортимент продукции, что

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>

² Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1659-р от 18 июня 2021 г. – URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/06/main/1659-r.pdf>

³ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

способствует росту конкуренции и, в свою очередь, улучшению качества предлагаемого товара.

Современное общество стремительно развивается. Цифровизация охватывает практически все процессы жизнедеятельности граждан (трудовую деятельность, быт, отдых, путешествия).

Следует данным тенденциям и контрактная система государственных закупок, поэтапно модернизируясь и совершенствуясь, однако постоянно вносимые изменения в контрактное законодательство приводят к усложнению процесса как для государственного заказчика, так и для участников закупочной деятельности. По словам разработчиков цифровых сервисов государственных закупок, электронизация призвана упростить процесс и предотвратить лишние сложности электронного формата процедуры закупок.

Несмотря на тенденцию роста объемов и усовершенствования контрактной системы, проблема в части защиты интересов государственных заказчиков остается актуальной. Все нововведения являются резонными, однако, к сожалению, цифровые технологии осваиваются недобросовестными участниками гораздо быстрее, чем меняется контрактное законодательство.

Учитывая данный факт, при реализации цифровых инноваций в сфере государственных закупок необходимо соблюдать баланс интересов государства и субъектов бизнеса, поскольку закупки базируются на государственных финансах. Законодателю следует обратить внимание на инновацию функций защитного механизма интересов государственного заказчика.

По нашему мнению, следует принять ряд управленческих решений:

- совершенствовать цифровое взаимодействие ЭТП (в том числе региональных) и ЕИС, в настоящий момент на форумах госзакупок остается много негатива по части работоспособности электронных площадок и передачи информации с них в ЕИС, в связи с чем заказчику приходится дублировать размещенную информацию;

- доработать вопрос обеспечения исполнения государственного контракта, а именно следует ввести некоторые преференции (скидки по объему обеспечения заявок и исполнения контрактов) для компаний, качественно исполнивших ранее заключенные госконтракты, с анализом размещенных подтверждающих документов в ЕИС, а также установить регистрацию и закрепить контроль на уровне Центрального банка Российской

Федерации банковских гарантий, обеспечивающих заявки на участие и исполнение государственных контрактов;

- настроить процесс взаимодействия, интеграции информационных систем Федеральной налоговой службы и ЕИС, с возможностью проверки заказчиком данных из ЕГРЮЛ информации о потенциальном поставщике;

- предоставить государственному заказчику возможность отображать поэтапное исполнение государственного контракта в ЕИС и в случае нарушений сроков исполнения контракта или поставки товара несоответствующего качества передавать информацию из ЕИС в ФНС для дальнейшего блокирования банковских счетов нарушителя (как в случае неуплаты налогов).

Данные меры позволят государственному заказчику сократить время и ресурсы на проверку надежности поставщика, его обеспечительной документации, а также уменьшить количество нарушений в части исполнения государственных контрактов, а следовательно, увеличит результативность и эффективность сферы государственных закупок.

В целом можно сказать, что стремительное развитие сферы государственных закупок предполагает большую решимость и одновременно гибкость от законодателя при принятии технологических решений.

Важность осуществления цифровой трансформации процессов закупочной деятельности заключается также в сложности и объемности закупочного законодательства.

Дальнейшее развитие и реализация электронных технологий позволят упростить процедуру государственных закупок, однако решение одних проблем может привести к появлению новых, во избежание которых необходимо проводить постоянное тестирование программных комплексов и систем, проведения обучающих семинаров online (на базе ЕИС).

Создание комплекса управленческих механизмов для решения возникающих проблем информационного обеспечения государственных закупок в электронном формате является частью эффективного социально-экономического развития Российской Федерации на современном этапе.

Таким образом, цифровизация государственных закупок должна реализовываться, защищая прежде всего государственные интересы (в интересах российских граждан) и сохраняя государственные финансы.

Список литературы

1. Бижоев Б. М. Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок // Журнал экономического регулирования. – Т. 9. – № 1. – 2018.
2. Гладиллина И. П. Критерии оценки эффективности деятельности работников контрактных служб столичного мегаполиса // Актуальные вопросы развития профессионализма заказчиков в системе закупок города Москвы : сборник научных статей. – Чехов, 2016. – С. 16–19.
3. Гладиллина И. П., Кадыров Н. Н., Строганова Е. В. Цифровая грамотность и цифровые компетенции как фактор профессионального успеха // Инновации и инвестиции. – № 5. – 2019. – С. 62–65.
4. Стырин Е. М., Родионова Ю. Д. Единая информационная система в сфере закупок // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 3. – С. 49-70.
5. Ширина Ю. Ю. «Цифровизация» закупок: взгляд с практической стороны // Вестник института государственных закупок. – 2019. – № 4. – С.17.
6. Шмелева М. В. Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. – 2019. – № 7. – С. 15–22.