

УДК 347.73

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В КОНТРОЛЕ ЗА ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

© М.Г. Протасов

Аннотация. Рассмотрена проблематика использования современной технологии блокчейн в контроле за закупочной деятельностью для государственных и муниципальных нужд. Изучены преимущества современных технологий и стоящие на пути их повсеместного использования трудности. Поднят вопрос противодействия коррупциогенным факторам с помощью внедрения технологии блокчейн, а также рассмотрен вопрос применения смарт-контрактов как одного из практических направлений использования исследуемой технологии.

Ключевые слова: бюджетное право; финансовый контроль; блокчейн; смарт-контракты; закупочная деятельность

В настоящий момент происходит стремительное развитие информационно-цифровой сферы в мировой экономике. Результаты такого развития проявляются в том, что создаются условия для быстрого и безопасного обмена информацией. Это обстоятельство ведет к тому, что достижения технического прогресса рано или поздно должны быть задействованы и в секторе государственного управления, в финансовой и юридической сферах.

В Российской Федерации Правительством Российской Федерации разработана программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1632-р от 28 июля 2017 г., которая предусматривает увеличение затрат на развитие информационных технологий в экономике и создание безопасной цифровой инфраструктуры.

Влияние технологий неизбежно коснется и бюджетных отношений, поскольку в настоящее время весьма актуальными являются вопросы перевода документооборота в электронную форму, а также возможности учета денежных операций с бюджетными денежными средствами дистанционным способом, обеспечивающим максимальную оперативность в получении информации и эффективность контроля за расходованием материальных ресурсов. Это обуславливает необходимость для органов бюджетного контроля использовать в своей деятельности современные технологии.

Бюджетный контроль предполагает совокупность мероприятий по мониторингу и предупреждению правонарушений, в том числе в сфере расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований и казенных учреждений. К расходным обязательствам всегда обращается пристальное внимание, поскольку они представляют собой целевое использование бюджетных средств.

Наиболее эффективный способ обеспечения целевой реализации тех или иных финансовых обязанностей, а значит, траты денежных средств, публично-правовых образований и учреждений видится в осуществлении необходимых контрольных мероприятий за деятельностью в сфере закупок со стороны государства. Такой контроль в соответствии с частью 9 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осуществляет Федеральное казначейство Российской Федерации.

В настоящее время Закон № 44-ФЗ включает две главы, посвященные мероприятиям по финансовому контролю в исследуемой сфере: мониторингу и аудиту в сфере закупок, а также контролю в сфере закупок.

В научной литературе виды финансового контроля в сфере закупок принято классифицировать в зависимости от объекта контроля. Так, по данному основанию выделяются следующие виды финансового контроля, проводимые от лица государственных (муниципальных) органов:

- за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в исследуемой сфере;
- за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств;
- ведомственный контроль;
- проведение мониторинга закупок;
- проведение аудита в сфере закупок;
- контроль, осуществляемый заказчиком (государственным или муниципальным органом) [1, с. 128].

Как следует из положений части 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) и статьи 16 Закона № 44-ФЗ, государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии со специально принимаемым документом, отражающим объекты, объемы, сроки и иные характеристики закупок – планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Мероприятия, связанные с осуществлением процедуры закупок, оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. Лимит бюджетных обязательств, как следует из положений статьи 6 БК РФ, представляет собой объем прав в денежном выражении на принятие казенным

учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Использование цифровых технологий в целях проведения контроля должно касаться не только стадии разработки проекта бюджета, учета затрат на государственные программы развития цифровизации и т. п., но также технологии должны быть задействованы в стадии реализации плановых нормативных актов, то есть необходимо обеспечить, помимо прочего, прозрачность осуществления расходных обязательств, в том числе бюджетных обязательств публично-правовых образований. Далее речь пойдет об обязательствах и отношениях, возникающих из закупок для государственных и муниципальных нужд.

Данные из официальных источников свидетельствуют о том, что в сфере закупок имеются бреши, позволяющие проникать в него коррупционным факторам. Так, генеральный прокурор России Игорь Краснов в июне 2020 г. в одном из интервью сообщил, что «выявляемая в России коррупция растет второй год подряд, «откаты» в области закупок увеличились почти вдвое, взятки – на 11 %»¹.

И это при условии, что закупки в Российской Федерации проводятся в электронной форме. Значит, действующая в настоящий момент информационная и административная система проведения закупок нуждается в модернизации, усовершенствовании. Одним из направлений может стать использование блокчейн-технологии, представляющей собой криптографическую систему обмена данными. Эта технология заявила о себе относительно недавно в сфере так называемого «майнинга», но быстро приобрела популярность, поскольку обладает целым рядом преимуществ и является универсально применимой.

Закупочные процедуры в рамках федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» переходят в электронную форму. Однако простого перехода на электронную площадку недостаточно, поскольку возможно возникновение ситуаций, когда одни и те же товары закупаются по сильно различающимся ценам, чем могут воспользоваться недобросовестные участники закупочных отношений.

Эффективным инструментом борьбы с коррупцией может стать технология блокчейн. В первую очередь подобная позиция связана с осо-

¹ Генпрокуратура назвала самые коррупционные регионы в России // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200618/1573095348.html> (дата обращения: 18.06.2020).

бенностями криптовалют, разработанных на основе данной технологии, а именно, абсолютной ее прозрачности и достоверности: ни одна единица криптовалюты не может быть потрачена заказчиком без ведома всех участников распределенного реестра [2, с. 78-79]. Таким образом достигается полная осведомленность о том, на какие нужды в конечном итоге была направлена денежная единица, что в свою очередь значительно снижает возможность чиновников в денежных манипуляциях

Внедрение технологии блокчейн позволит защитить данные участников контрактной системы, а также обеспечить публичность, прозрачность и безопасность проводимых на площадках операций. Кроме того, блокчейн предполагает отсутствие посредников в операциях. Отсутствие посредника, в свою очередь, снижает вероятность проявления коррупционных факторов, и, как следствие, устраняется необходимость жесткого бюджетного контроля за производимыми операциями.

Самым простым примером использования блокчейн-технологии являются смарт-контракты, функционирующие на заранее определенных условиях, не подлежащих изменению. Умный контракт начинает действовать в момент исполнения его условий, о чем становится известно всем участникам электронной контрактной системы. Оплата по такому контракту происходит после фактического исполнения контракта поставщиком.

В науке выделяют следующие преимущества умных контрактов:

- независимость и экономия, поскольку снижается острая зависимость в большом количестве специалистов, посредников и обслуживающем персонале и, как следствие, влиянии людей на происходящие закупочные процессы и уменьшении затрат на процедуры;
- безопасность, то есть контракт в распределенной информационной сети предстает в зашифрованном виде;
- надежность, поскольку документы подлежат резервному хранению в зашифрованной цепи;
- точность – исключение человеческого фактора при заполнении шаблонов и форм вследствие их отсутствия;
- финансовая стабильность, заключающаяся в обеспечении гарантии оплаты контракта по результатам его исполнения.

Внедрение в систему государственных закупок смарт-контрактов позволит с помощью готовых стандартных форм технических заданий и иных документов типизировать закупочную деятельность множества разрозненных заказчиков, упростить организацию проведения совместных закупок [3, с. 39-40].

Сам по себе блокчейн представляет собой цепочку информации, состоящую из нескольких блоков, зашифрованную таким образом, что

данные о производимой с помощью этой технологии процедуре могут видеть любые участники системы. Причем содержащаяся в блоках информация минует какой-либо сервер и существует лишь на носителях данных контрагентов, то есть система является децентрализованной.

Указанная технология получила широкое применение за рубежом. В настоящее время она применяется в таких видах экономической деятельности, как логистика и поставки. Главными преимуществами технологии, обусловившими ее популярность среди предпринимателей, являются открытость и оперативность информации о товаре, месте нахождения поставщика и т. д. [4].

Закупочная деятельность представляет по своей сущности область государственно-частного партнерства, в которой важен постоянный контроль за цепью поставок и финансовых операций с государственными и муниципальными денежными средствами. Кроме того, сферы деятельности, в которых технология блокчейн получает повсеместное применение, схожи с деятельностью по поставке товаров, работ и услуг нужд публично-правовых образований.

Однако на пути применения этой технологии возникает ряд трудностей, которые, с одной стороны, кроются в неготовности нормативной правовой базы. Другая трудность применения этой технологии – обеспечение открытости информации об участниках операций и обеспечение стабильности работы системы.

Предполагается, что возможно следующее развитие правовой регламентации технологии блокчейна:

- 1) разработка и принятие новых правовых актов, регламентирующих исключительно общественные отношения, связанные с использованием данной технологии в сфере государственного управления финансового контроля. Либо возможна разработка нового самостоятельного правового образования – отрасли либо института, имеющего межотраслевой характер (способ, использованный в Китае);

- 2) имплементация технологий в уже имеющееся правовое поле, с правовой регламентацией лишь специфических аспектов использования технологии (способ, использованный в США).

Кроме того, в науке предлагается передать формирование регулятивной базы новой технологии саморегулируемым организациям в силу ранней стадии развития, но в то же время необходимости в государственном регулировании. Саморегулируемые организации имеют возможность в рамках своего объединения сформировать правила, обязательные для исполнения, создавать компенсационные фонды ответственности [5, с. 89; 91].

Все же думается, что проблемы технического характера, безусловно влияющие на практическое применение блокчейна в системе закупок, уступают преимуществам, связанным его с использованием. Но на данный момент отсутствуют действующие правовые регуляторы для использования указанной технологии на государственном уровне, хотя уже и создана почва для ее внедрения.

Список литературы

1. Гусейнли Имади Али Вугар Оглы. Системный финансовый контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Legal Concept. 2017. № 4. С. 126-133.
2. Шилов К.Д., Зубарев А.В. Блокчейн и распределенные реестры как виды баз данных // Инновации. 2018. № 12 (242). С. 77-87.
3. Косян Н.Г., Милькина И.В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. 2019. Т. 2. № 1. С. 33-41.
4. Панюкова В.В. Международный опыт применения технологии блокчейн при управлении цепями поставок // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 4. С. 60-67.
5. Ковалева Н.А. Практика государственного регулирования применения блокчейн-технологий и ее совершенствование на основе зарубежного опыта // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 4. С. 87-93.

Поступила в редакцию 04.02.2021 г.

Отрецензирована 17.03.2021 г.

Принята в печать 24.03.2021 г.

Информация об авторе:

Протасов Максим Геннадьевич – магистрант по направлению подготовки «Юриспруденция». Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация. E-mail: protasovmax1@yandex.ru

ON THE ISSUE OF THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE CONTROL OF PROCUREMENT ACTIVITIES

Maksim G. Protasov, Master's Degree Student in "Law" Programme. Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation. E-mail: protasovmax1@yandex.ru

Abstract. We discuss the problems of using modern blockchain technology in monitoring procurement for state and municipal needs. We examine the advantages of modern technologies and the difficulties standing in the way of their widespread use. We raise the issue of counter-acting corruption-related factors through the introduction of blockchain technology, and also

consider the issue of using smart contracts as one of the practical areas of using the technology under study.

Keywords: budgetary law; financial control; blockchain; smart contracts; Procurement activities

Received 4 February 2021

Reviewed 17 March 2021

Accepted for press 24 March 2021