

DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-87-95
УДК 347.4

Е. С. Барабаш

Реформа контрактной системы в сфере закупок: иллюзия решений и реальность проблем

В статье проведен анализ основных направлений развития современного этапа начавшейся в 2013 г. реформы системы государственных закупок в Российской Федерации. Показано, что с начала реформы российская система регламентации закупок значительно продвинулась по части стандартизации и упрощения договорных отношений, организации процессов и объектов контроля. Рассмотрен опыт практической реализации системы контрактования, выявлены проблемы, сложившиеся в сфере государственных закупок к настоящему времени. Показано, что проблемы организации государственных закупок не сводятся только к коррупции и желанию отдать крупные контракты «своим» поставщикам. Нерешенной проблемой остается необходимость соблюдения баланса интересов между обеспечением эффективности закупки для заказчика и предоставлением конкурентного доступа подрядчиков к борьбе за контракты. Нерешенность данной дилеммы зачастую превращает экономию бюджетных расходов в самоцель, что снижает результативность российской контрактной системы в целом. Цена и качество продукции - это разные чаши весов, которые в современной реальности всё больше склоняются в сторону экономии. Особенно уязвимыми в этой борьбе становятся труднодоступные и слабозаселенные муниципальные образования. В работе показано, что названные проблемы одним лишь «облегчением» или «ужесточением» положений закона не решить. Важно при сохранении основ действующей системы сосредоточиться на поиске вариантов, стимулирующих эффективное расходование средств или, как минимум, препятствующих росту неэффективности закупок. Сделан вывод о необходимости планомерной эволюции контрактной системы с учетом региональных аспектов. Для этого акцент в организации государственных закупок целесообразно перенести с регламентации самих процедур закупок на формирование механизмов стимулирования (сдерживания) для участвующих в организации закупок конкретных должностных лиц.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, реформа контрактной системы, коррупция.

Введение. В настоящее время в России происходит активное реформирование системы государственных закупок, что в целом соответствует мировым тенденциям. Активизация государства в организации государственных закупок различается по странам, но существующий опыт показывает, что, например, в США и Канаде, странах с развитой рыночной экономикой, доля государственного пот-

ребления, осуществляемого через систему госзакупок, давно и стабильно высока [Леонов, Сидоренко, 2011. С. 44–45]. В Российской Федерации в 2019 году объем контрактов, заключенных для обеспечения государственных и муниципальных нужд, составил 8,2 трлн руб. или порядка 7,5% ВВП страны [Волков, 2020. С. 4], при этом на регламентированные закупки, в состав которых входят госзаказ,

Евгения Сергеевна Барабаш – канд. экон. наук, заведующий кафедрой АНОО ДПО «Тихоокеанская высшая школа экономики и управления»; доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (680000, Россия, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 33). E-mail: jane_barabash@mail.ru

закупки компаний с государственным участием, регулируемых компаний, автономных учреждений, ГУПов и МУПов, в современной России приходится почти 20% объема ВВП [Регламентированные закупки, 2020. С. 3].

Реформа системы закупок в Российской Федерации началась в 2013 г. с принятия 44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок...»¹. Ожидалось, что она станет новым витком систематизации структуры госзаказа на пути к повышению эффективности и прозрачности системы госзакупок, а также предотвращению коррупции в данной сфере. При всей актуальности поставленных задач результаты происходящих преобразований остаются спорными и требуют анализа как проблем реализации федерального закона, так и рассмотрения причин возникновения сложившейся ситуации.

Проблемы, сложившиеся в сфере госзакупок к настоящему времени. Несмотря на значительный объем регламентированных закупок, в настоящее время большая часть российской контрактной системы работает вхолостую. Формально Россия лидирует в сравнении со странами Европейского Союза (далее – ЕС) по количеству аукционов, проводимых в электронной форме. Отметим существующую проблематичность сопоставления показателей по ЕС и России, так как в целом ситуация с государственными закупками в объединенной Европе сильно отличается от российской реальности. Например, пороговый уровень контракта в ЕС, с которого начинаются обязательные конкурсные процедуры покупки, составляет 125 тыс. евро [Балаева, 2018. С. 74]. В России порог конкурентных закупок значительно ниже и, по усмотрению заказчика, может начинаться с 600 тыс. рублей². Тем не менее в 2019 г., например, в РФ было проведено более 2 млн

электронных аукционов в соответствии с 44-ФЗ, что на порядок превышает число всех конкурентных процедур стран-членов Европейского Союза, прошедших через систему, аналогичную российской Единой информационной системе в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru). При этом из российских конкурентных закупок, среди которых подавляющая доля приходится на электронные аукционы, свыше половины было признано несостоявшимися. Учитывая, что по оценкам специалистов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ) средняя стоимость организации электронного аукциона для государственного заказчика составляет 9 тыс. руб. [Регламентированные закупки, 2020. С. 58–84], можно предположить, что миллион несостоявшихся электронных аукционов формирует нерациональные (избыточные) издержки распорядителей государственного бюджета на сумму порядка 9 млрд руб., что превышает 70% доходов консолидированного бюджета Еврейской автономной области³.

Попытаемся понять, в чем причина низкой эффективности расходования бюджетных средств в рамках системы госзакупок, призванной эти средства экономить.

Одна из главных причин – нестабильность законодательной базы. Ежегодно в нормативно-правовые акты (НПА) о госрегулировании системы закупок вносятся десятки изменений, а сам 44 ФЗ претерпел за время своего функционирования более 70 поправок, что мешает оптимизации экономических отношений бизнеса и государственных заказчиков.

Кроме этого, ряд проблем организации процесса закупок заложен в самих положениях федерального закона 44-ФЗ о госзакупках. Речь идет об одной из главных проблем организации эффективной

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Информационно-правовая база «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70353464/> (дата обращения 15.06.2021).

² См. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», п. 4 ч. 1 ст. 9.

³ Рассчитано по Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Информация официального сайта Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 15.06.2021).

системы закупок – ошибочных установках при формировании системы индикаторов, которые должны характеризовать эффективность закупки.

Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС) традиционно рассматривает в качестве индикаторов эффективности госзакупок два показателя – высокую конкуренцию поставщиков и снижение цены в ходе закупки. Однако, как показывают опросы заказчиков и поставщиков, проведенные в 2019 г. специалистами ВШЭ среди 725 респондентов⁴, опрашиваемые, говоря об эффективной сделке, делали акцент на конечных результатах закупки. Так, 75% заказчиков и 66% поставщиков посчитали, что эффективная закупка характеризуется «поставкой качественного товара», 52% заказчиков и 43% поставщиков отмечали в качестве критерия эффективности закупки «исполнение контракта в срок» [Регламентированные закупки, 2020. С. 47]. При этом индикаторы эффективности ФАС называли важными менее 20% заказчиков и лишь 10% поставщиков. Практически это косвенно подтверждает тот факт, что все респонденты понимают, что следование положениям 44 ФЗ может дать лишь кратковременную текущую выгоду и, по сути, вместо экономии средств, в длительной перспективе ведет к их неэффективному использованию (растрате).

Можно предположить, что подобное положение вызвано заложенным в 44-ФЗ приоритетом, которым признается не эффективность закупки как таковой, а борьба с коррупцией в условиях презумпции о склонности к коррупции каждого поставщика. При таком подходе единственным способом противодействия коррумпированному заказчику и поставщику-взяточдателю разработчики закона видели внедрение процедур закупки, нацеленных на сплошной внешний контроль и минимизацию произвольных (самостоятельных) решений заказчика.

Оборотной стороной сплошного внешнего контроля явилась сложность и зарегулированность процедур в сфере госзакупок.

Избыточная (как по содержанию, так и по масштабу распространения) жесткость действующего законодательства сводит большинство закупочных процедур к единому условию победы в тендере: предложить минимальную стоимость поставляемого товара, что вынуждает заказчиков (в лице государственных и муниципальных организаций) искать варианты манипулирования нормативными ограничениями с целью закупки не дешевых, а качественных товаров. Данная ситуация опасна, так как это снижает чувствительность инструментов контроля госзаказа: контролирующие органы теряют способность выделять собственными коррупционерами (стремящихся получить выгоду для себя или третьих лиц) из множества заказчиков, стремящихся такими манипуляциями повысить эффективность поставляемых товаров и выполняемых работ [Регламентированные закупки, 2020].

Наряду с описанным феноменом, серьезной проблемой является сговор участников закупок для поддержания высоких цен на торгах и непосредственно коррупция.оборот средств, расходуемых через систему электронных закупок, ежегодно составляет триллионы рублей, что привлекает мошенников и коррупционеров. По данным Минфина за 9 месяцев 2020 г. объем госзакупок составил 6,6 трлн руб., заказчики заключили 2,4 млн контрактов. За тот же период в 2019 г. госзаказчики заключили почти 2,5 млн контрактов на 5,2 трлн руб., что свидетельствует о наращивании потенциала отрасли госзаказа [Комраков, 2021].

При этом объем выявленных Счетной палатой РФ нарушений в системе госзакупок за 2020 г. составил более 100 млрд рублей [Кудрин, 2021]. Речь идет не только об опыте «прописывания» за-

⁴ База респондентов была сформирована исследователями ВШЭ на основе контактных данных и насчитывала 94,5 тысяч e-mail госзаказчиков (которые за три года разместили не менее 5 извещений о закупках, в т. ч. хотя бы одно в 2019 г.) и 207,8 тысяч e-mail поставщиков (которые за три года заключили не менее 3 госконтрактов). Опрос был начат 17 марта, и на 9 апреля 2019 г. было получено 295 ответов от заказчиков и 430 – от поставщиков (см. Регламентированные закупки, 2020, с. 46).

купочной документации под «своего» поставщика, но и о системе «ТАРАН», когда один участник выводит на тендер подставные фирмы, которые резко демпингуют цены, не давая другим участникам сделать ставку. Добросовестные поставщики не подают ценовые предложения в таком аукционе, поскольку цена резко падает, зачастую ниже себестоимости. Незадолго до окончания торгов потенциальный победитель делает ценовое предложение, которое немного ниже, чем у участника, занимавшего на тот момент третье место. Аукцион заканчивается с таким распределением мест, при котором две фирмы-однодневки занимают первые два места, третье занимает потенциальный победитель. По итогу торгов заказчик отклоняет подставные фирмы-однодневки из-за отсутствия у них документов или средств, а победителем становится участник, который занял третье место в аукционе. При этом снижения цены на торгах практически не происходит, а ущерб, наносимый государству и обществу коррупционными действиями в процессе размещения государственного или муниципального заказа, огромен [Барабаш, 2021].

Одним из трендов изменений в системе госзакупок становится попытка «упрощения» контрактной системы, исходящая из предположения, что «упрощенная» система станет прозрачнее и устойчивее к злоупотреблениям, а смягчение бюрократических ограничений облегчит доступ поставщикам на рынок услуг и усилит честную конкуренцию между ними.

На первый взгляд данное положение воспринимается позитивно, ведь более простые инструменты обычно ведут к более понятным результатам. Так, механизм действия бухгалтерских счетов понятнее механизма действия компьютера, да и в ремонте счёты значительно дешевле. Однако устраняет ли «упрощение» законодательства возможность манипулировать результатом торгов? Известно значительное число примеров, когда при проведении торгов заказчики устанав-

ливали крайне жесткие условия исполнения контракта, выполнить которые под силу лишь тому поставщику, к которому заказчик настроен лояльно [Кузнецов, 2019]. И даже в случае победы предприниматель не застрахован от требования так называемого «отката» со стороны заказчика. Кроме того, сам объект закупки может быть дешевым в приобретении, но крайне дорогим и малоэффективным при дальнейшем использовании, а то и вовсе ненужным.

Тем не менее, в январе 2021 г. Правительство РФ одобрило так называемый второй оптимизационный пакет поправок к закону о контрактной системе. Во втором пакете поправок предлагается введение электронного документооборота на всем жизненном цикле закупки, все документы будут формироваться в электронной форме, тогда как сейчас в электронной форме проводится только планирование закупок и отбор подрядчиков. Предусмотрены сокращение количества видов закупочных процедур с одиннадцати до трех, запуск рейтинга деловой репутации, изменение порядка проведения аукциона, унификация требований к извещениям о закупках и заявкам [Комраков, 2021].

Более простые и автоматизированные процедуры рассматриваются как более конкурентные. В итоге такие характеристики системы закупок, как исключительно высокие требования к изменению условий контракта, исчерпывающее описание требований к любому объекту закупки, наблюдаемость для конкурентов предлагаемых конкурсных заявок во многих обстоятельствах ослабляют, а не усиливают конкурентную борьбу. Законодательные требования отражают не представления о конкурентных закупках, а иллюзии утрированного либерализма [Регламентированные закупки, 2020].

При этом, согласно требований федерального законодательства⁵, в нормативно-правовых актах все выглядит логично: необходимо установить минимальные сроки на проведение закупочной процедуры, требовать от под-

⁵ См. Закон Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 01.05.2019 № 71-ФЗ // Информационно-правовая база «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/72235286/> (дата обращения 14.06.2021).

рядчика только согласия на выполнение работ (в соответствии с техническим заданием заказчика), убрать требование об использовании конкретных материалов и оборудования, сделать процедуру торгов доступной для всех участников, обосновывая выбор поставщика только ценой, а в случае нарушения контракта – штрафовать и включать исполнителей в реестр недобросовестных поставщиков.

Но на практике нередко возникают ситуации, когда в погоне за экономией бюджетных средств страдает непосредственно население. Например, для закупки услуг по перевозке пассажиров внутренним водным транспортом по р. Амур администрацией г. Хабаровска в начале 2020 г. был проведен электронный аукцион⁶. В соответствии с 44-ФЗ торги выиграл участник, предложивший минимальную цену. При этом выполнить условия контракта он не смог, о чем стало известно лишь в день открытия навигации [Туртыгина, 2020]. В результате пострадали жители города. Провести повторный тендер и заключить новый контракт удалось только в конце июня⁷. Аналогичная ситуация часто возникает при проведении тендеров на уборку территории, ведь заказчик на этапе проведения закупки не может потребовать у подрядчика подтверждения наличия достаточного количества сотрудников. В результате, когда приходит срок исполнения контракта, нерадивый предприниматель предлагает расторгнуть контракт по соглашению сторон, так как не смог найти достаточного количества работников. На проведение новой закупки уходит до 45 дней, всё это время жители не получают муниципальную услугу, как это произошло, например, в г. Хабаровске в условиях пандемии 2020 г., когда сократилось число дворников-иностранцев, и

подрядчик не смог выполнить условия контракта – обкосить газоны в Северном микрорайоне города.

В подобной ситуации сокращение сроков проведения закупочной процедуры не поможет, необходимо менять сами требования к участникам закупки. Однако устанавливать требования к участникам по опыту исполнения аналогичных контрактов, можно только для товаров, работ, услуг, перечисленных в приложении № 1 к Постановлению Правительства № 99 от 04.02.2015 «О дополнительных требованиях к участникам закупок»⁸.

Кроме того, существующая система обжалования действий заказчика способна надолго парализовать любую закупку – не случайно ФАС России периодически выступает с инициативой о необходимости введения в той или иной форме платы за необоснованные жалобы. Штрафные санкции за необоснованные жалобы могли бы ограничить деятельность «профессиональных жалобщиков», намеренно обращающихся в контрольные органы с целью сорвать тендер, в котором они не выиграли.

Несмотря на колоссальный потенциал, в разрезе регионального развития система госзакупок не создает предпосылок для развития местного предпринимательства. Тотальная электронизация и открытый доступ к торгам приводят к тому, что значительная часть контрактов «уходит» в центральные регионы. Фактически местные производители, подрядчики и поставщики не могут конкурировать с предпринимателями, работающими по «серым» схемам (а таковых схем на сегодняшний день существует более 20), позволяющих обходить положения закона о контрактации [Ефимова, 2019].

Следует признать, что заказчики, отдающие контракты «своим» подрядчи-

⁶ Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0122300006120000011> (дата обращения 10.03.2021).

⁷ Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=32724235307200000048> (дата обращения 13.02.2021).

⁸ См. Постановление Правительства РФ от 4.02.2015г. N 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // Информационно-правовая база «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70862346/> (дата обращения 14.06.2021).

кам, далеко не всегда делают это ради «наживы». Нередко причиной таких действий становится стремление закупить более качественную продукцию (а не самую дешевую) или поиск надежного подрядчика. Особенно остро эта проблема стоит в труднодоступных и малозаселенных регионах. В них заказчик становится заложником поставщика, который является фактически монополистом. Объемы закупок у них небольшие и участникам из других регионов не интересны, при этом местный поставщик устанавливает высокие цены на свою продукцию. В результате заказчику приходится «подгонять» обоснование начальной стоимости контракта под требования поставщика.

Складывается впечатление, что закон о системе госзакупок №44-ФЗ рассчитан на применение в регионах с развитой конкурентной средой, где существует несколько реальных поставщиков, готовых снижать ценовые предложения в процессе электронных торгов и тем самым экономить бюджетные средства. Но такая «идеальная» модель проведения торгов может быть сформирована далеко не во всех сферах государственных нужд и тем более не во всех регионах Российской Федерации. Учитывая региональные диспропорции, дефицит бюджетов, низкую транспортную доступность и слабую заселенность, во многих отдаленных территориях РФ 44-ФЗ скорее создает препятствия развитию муниципальных и региональных заказчиков, нежели способствует оптимизации расходования бюджетных средств [Леонов, Барабаш, 2020; Леонов, Сидоренко, 2011. С. 67–80].

Возможно, для слабозаселенных и труднодоступных регионов решением проблемы может стать расширение перечня закупок, попадающих под Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2015 г. N 99, которое позволит заказчикам в этих регионах предъявлять дополнительные квалификационные требования к участникам закупок при проведении тендеров в наиболее значимых социальных сферах.

Невозможность обеспечения качественной поставки товаров и гарантированного исполнения контракта в

рамках действующего регулирования приводит к тому, что добросовестным участникам закупок приходится уходить в неформальную зону. Одним из распространенных способов решения проблем с качеством поставок выступает стратегия «заведомого выбора», когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки. При этом, как показывают результаты выше упомянутого опроса, проведенного ВШЭ [Регламентированные закупки, 2020], не только заказчики, но и поставщики признают, что выбор данной стратегии заказчиком часто продиктован стремлением обеспечить поставки качественного товара и гарантированное исполнение контракта.

Представляется, что мерой поддержки вовлечения бизнеса в экономические отношения с госзаказчиками в труднодоступных регионах может стать ограничение конкуренции по территории нахождения заказчика. Например, по аналогии с условиями допуска импортной продукции в рамках нацрежима в госзакупках, можно рассмотреть возможность применить правило «третий лишний», т. е. если заявку на участие в тендере подали 2 местных поставщика, то остальных можно отклонить. Если подана только одна заявка от местного производителя или не подано ни одной, то тендер проводится на общих основаниях. Чтобы стать местным и получать преимущества, поставщику придется зарегистрироваться в данном регионе, что создаст рабочие места и повысит налогооблагаемую базу.

Заключение. Резюмируя, отметим, что российская система регламентации закупок сильно продвинулась по части стандартизации и упрощения договорных отношений, организации процессов и объектов контроля. Ошибочно, упрощая картину, считать, что все проблемы организации государственных закупок сводятся только к коррупции и желанию отдать крупные контракты «своим» поставщикам. Важно соблюсти баланс интересов между обеспечением эффективности закупки для заказчика и конкурентным доступом подрядчиков к борьбе за контракты, не превратив при

этом экономию бюджета в самоцель. Цена и качество продукции – это разные чаши весов, которые в современной реальности всё больше склоняются в сторону экономии. Особенно уязвимыми в этой борьбе становятся труднодоступные и слабозаселенные муниципальные образования. Эти проблемы одним лишь «облегчением» или «ужесточением» положений закона не решить. Важно при сохранении основ действующей системы сосредоточиться на поиске вариантов, стимулирующих эффективное расходование средств или, как минимум, препятствующих росту неэффективности закупок. Для этого акцент в организации государственных закупок целесообразно перенести с регламентации самих процедур закупок на формирование механизмов стимулирования (сдерживания) для участвующих в организации закупок конкретных должностных лиц.

Список литературы:

1. Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Транзакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Журнал институциональных исследований. 2018. № 3. С. 58–84 (http://hjournal.ru/files/JIS_10_3/JIS_10.3_6.pdf)
2. Барабаш Е. С. Реформа контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок: ожидания и реальность. Социально-экономическое развитие Востока России: новые вызовы и стратегические ориентиры: материалы международной научно-практической конференции. 29–30 апреля 2021 г. / отв. ред. П. А. Минакир, О. В. Сидоренко; Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, Хабаровский государственный университет экономики и права. Хабаровск: Издательство ХГУЭП, 2021. С. 186–192.
3. Волков А., Малых С., Герасимова Е., Голдина А. Бюллетень о развитии конкуренции. Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок. М.: Аналитический центр Правитель
- ства РФ, 2020, № 29. 31 с. (https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/_mарт_20_web.pdf)
4. Ефимова Е. Незаконные и серые схемы в госзакупках: как это работает и что за это грозит. Инфотекст-траст, 26 декабря 2019 (<https://iitrust.ru/articles/expert/nezakonnye-i-seryeshemy-v-goszakupkah-kak-eto-rabotaet-i-cto-za-eto-grozit/>) (дата обращения 14.06.2021)
5. Комраков А. Госзакупки начнут очищать от коррупции с 1 апреля. Независимая газета, 24.01.2021 (https://www.ng.ru/economics/2021-01-21/4_8063_corruption.html)
6. Кудрин А. Л. Выступление на пленарном заседании Госдумы с отчетом о работе Счетной палаты за 2020 г., 7 апреля 2021 г. (<https://ach.gov.ru/news/vystuplenie-alekseya-kudrina-na-plenarnom-zasedanii-gosdumy-s-otchetom-o-rabote-schetnoy-palaty-za-2/>) (дата обращения 14.06.2021)
7. Кузнецов К. Между коррупцией и неэффективностью: как найти золотую середину в системе госзакупок. Forbes, 12.11.2019 (<https://www.forbes.ru/biznes/386931-mezhdu-korrupciey-i-neeffectivnostyu-kak-nayti-zolotuyu-seredinu-v-sisteme-goszakupok>) (дата обращения 14.06.2021)
8. Леонов С. Н. Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран / С. Н. Леонов, О. В. Сидоренко // Пространственная экономика. 2011. № 1. С. 67–80.
9. Леонов С. Н., Сидоренко О. В. Зарубежный опыт регионального управления: Foreign experience of regional // Российская акад. наук, Дальневосточное отд-ние, Ин-т экономических исслед., М-во образования и науки Российской Федерации, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Хабаровская гос. акад. экономики и права». Хабаровск: ИЭИ, 2011. ISBN 9785885702911.
10. Леонов С. Н., Барабаш Е. С. Стратегическое управление развитием территории: для студентов магистратуры, обучающихся по направлению

подготовки «Государственное и муниципальное управление». Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2020. 184 с. ISBN 9785406075852.

11. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний / отв. ред

Авдашева С.Б.; М.: ВШЭ, 2020, 57 с. (https://tender-rus.ru/site/data/uploaded/__.pdf)

12. Туртыгина К. Дачная навигация в Хабаровске началась, но без казусов не обошлось. Комсомольская правда, 1 мая 2020 г. (<https://www.hab.kp.ru/daily/27126/4209403/>) (дата обращения 14.06.2021)

Библиографическое описание статьи

Барабаш Е. С. Реформа контрактной системы в сфере закупок: иллюзия решений и реальность проблем // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3 (96). С. 87–95 . DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-87-95

Evgeniya S. Barabash – Candidate of Economics, Head of the department of ANOO DPO «The Pacific Higher School of Economics and Management»; Associate Professor, the chair of state and municipal administration and service law, the Far-Eastern institute of management - branch of RANEPА (33, Muravyev-Amurskiy Str., Khabarovsk, 680000, Russia). E-mail: jane_barabash@mail.ru

Reform of the contract system in the sphere of public procurement: illusion of solutions and reality of problems

The article analyzes the main development of the current stage of the reform of the public procurement system in the Russian Federation, which began in 2013. It is shown that since the beginning of the reform, the Russian procurement regulation system has made significant progress in terms of standardization and simplification of contractual relations, organization of processes and facilities. The experience of practical implementation of the contracting system is considered, the problems that have developed in the field of public procurement to date are identified. It is shown that the problems of organizing public procurement are not limited to corruption and the desire to give large contracts to “their” suppliers. An unresolved problem remains the need to maintain a balance of interests between ensuring procurement efficiency for the customer and providing contractors with competitive access to the competition for contracts. Unresolved this dilemma often turns budget savings into an end in itself, which reduces the effectiveness of the Russian contract system as a whole. The price and quality of products are different scales, which in modern reality are increasingly leaning towards economy. Hard-to-reach and sparsely populated municipalities become especially vulnerable in this struggle. It is shown in the work that the named problems cannot be solved by mere «easing» or «toughening» of the provisions of the law. It is important, while maintaining the foundations of the current system, to focus on finding options that stimulate efficient spending of funds or, at least, prevent the growth of inefficiency in procurement. The conclusion is made about the need for a systematic evolution of the contract system, taking into account regional aspects. To do this, it is advisable to transfer the emphasis in the organization of public procurement from the regulation of the procurement procedures themselves to the formation of incentive (restraint) mechanisms for specific officials involved in the organization of procurement.

Keywords: state and municipal procurement, contract system reform, corruption

References:

1. Balaeva O. N., Yakovlev A. A., Rodionova Yu. D., Esaulov D. M. Transaction costs in the sphere of public procurement of the Russian Federation: assessment at the macro level based on microdata *Zhurnal*

institutsional'nykh issledovaniy [Journal of Institutional Research], 2018, no. 3, pp. 58–84 (http://hjournal.ru/files/JIS_10_3/JIS_10.3_6.pdf) (In Russian).

2. Barabash E. S. Reform of the contract system in the field of state and municipal procurement: expectations and reality.

Socio-economic development of the East of Russia: new challenges and strategic guidelines: materials of the international scientific and practical conference. April 29-30, 2021 / resp. ed. P. A. Minakir, O. V. Sidorenko; Economic Research Institute of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk State University of Economics and Law. Khabarovsk: KhGUEP Publishing House, 2021, pp. 186–192. (In Russian).

3. Volkov A., Malykh S., Gerasimova E., Goldina A. Bulletin on the development of competition. Competition in the field of state and municipal procurement. M.: Analytical Center of the Government of the Russian Federation, 2020, No. 29. 31 p. (https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/_mart_20_web.pdf) (In Russian).

4. Efimova E. Illegal and gray schemes in public procurement: how it works and what is behind it. Infotex-trust, December 26, 2019 (<https://iitrust.ru/articles/expert/nezakonnye-i-serye-shemy-v-goszakupkah-kak-eto-rabotaet-i-chto-za-eto-grozit/>) (date of treatment 06/14/2021) (In Russian).

5. Komrakov A. State purchases will begin to cleanse of corruption from April 1. *Nezavisimaya Gazeta*, 24.01.2021 (https://www.ng.ru/economics/2021-01-21/4_8063_corruption.html) (In Russian).

6. Kudrin A. L. Speech at the plenary session of the State Duma with a report on the work of the Accounts Chamber for 2020, April 7, 2021 (<https://ach.gov.ru/news/vystuplenie-alekseya-kudrina-na-plenarnom-zasedanii-gosdumy-s-otchetom-o-rabote-schetnoy-palaty-za-2>) (date accessed 06/14/2021) (In Russian).

7. Kuznetsov K. Between corruption and inefficiency: how to find the golden

mean in the public procurement system. *Forbes*, 12.11.2019 (<https://www.forbes.ru/biznes/386931-mezhdu-korruptsiei-i-neeffectivnostyu-kak-nayti-zolotuyu-seredinu-v-sisteme-goszakupok>) (date accessed 14.06.2021) (In Russian).

8. Leonov S. N. Regularities and features of the implementation of selective regional policy of foreign countries / S. N. Leonov, O. V. Sidorenko *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2011, no. 1, pp. 67–80. (In Russian).

9. Leonov S. N., Sidorenko O. V. Foreign experience of regional management: Foreign experience of regional. Russian Acad. sciences, Far Eastern department, Institute of economic research., Ministry of education and science of the Russian Federation, State. educational institution of higher. prof. education “Khabarovsk state. acad. economics and law“. Khabarovsk: IEI, 2011. ISBN 9785885702911. (In Russian).

10. Leonov S. N., Barabash E. S. Strategic management of the development of the territory: for graduate students studying in the direction of training “State and municipal management“. Moscow: Limited Liability Company “Publishing House” KnoRus “, 2020, 184 p. - (Master’s degree). - ISBN 9785406075852. (In Russian).

11. Regulated procurement in Russia: how to increase the stimulating role of budget expenditures and regulated companies / otv. edited by S.B. Avdasheva; M.: HSE, 2020, 57 p. (https://tender-rus.ru/site/data/uploaded/__.pdf) (In Russian).

12. Turtygina Ksenia. Dacha navigation in Khabarovsk began, but there were some incidents. *Komsomolskaya Pravda*, May 1, 2020 (<https://www.hab.kp.ru/daily/27126/4209403/>) (date of treatment 06/14/2021)(In Russian).

Reference to the article

Barabash E. S. Reform of the contract system in the sphere of public procurement: illusion of solutions and reality of problems // *Power and Administration in the East of Russia*. 2021. No. 3 (96). Pp. 87–95. DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-87-95
