

УДК 336.5.

**А.А. Налбандян**

## **ЗАКОН О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ – «СВЕТ В КОНЦЕ ТОННЕЛЯ», ИЛИ ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ С ПОМОЩЬЮ ЗАКОНА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

*Автор анализирует изменения в законодательстве, связанные с системой государственных закупок, а именно выявляет несовершенства нового ФЗ № 44-ФЗ и дает свои предложения по их решению для повышения эффективности бюджетных расходов. Оценка нового закона проводится по этапам единого цикла размещения государственного заказа, т.е. планирование, определение поставщика, исполнение и контроль. В заключение автор делает вывод о том, как данные изменения помогут повысить эффективность расходования государственных средств.*

*Ключевые слова: контрактная система, государственные закупки, определение поставщика, реформы бюджетной системы, эффективность бюджетных расходов, государственные финансы.*

В основе реформы и дальнейшего развития системы госзакупок в РФ лежит вступление с 1 января 2014 г. в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее в тексте – ФЗ № 44-ФЗ или Закон о КС) [1].

Закон о КС принципиально по-новому регулирует систему государственных и муниципальных закупок, так как его основной идеей является регламентация всего жизненного цикла закупочной деятельности, включая этапы планирования, определения поставщика (в ФЗ № 44-ФЗ данный этап носил название «размещение заказа»), исполнения контракта и оценки эффективности осуществленной закупки. С помощью контрактной системы в развитых странах была сформирована более тесная взаимосвязь элементов бюджетного процесса с закупочными процессами, а также было проведено внедрение именно тех принципов и подходов, которые позволили обеспечить не только осуществление государственных закупок, но и их планирование, мониторинг, аудит и контроль на всех этапах. Все эти цели планируется достичь с помощью контрактной системы и в России.

В отличие от предыдущего закона, Закон о КС регулирует деятельность не только государственных заказчиков, но и поставщиков. Кроме того, он повлияет на всю инфраструктуру, обслуживающую систему государственных закупок.

Известно, что государственный спрос является мощнейшим инструментом регулирования экономики, однако расходование государственных средств через тот механизм государственных закупок, который сложился сегодня в РФ, пока не позволяет реализовать общепринятые принципы эффективности. Полномасштабное развитие контрактной системы со временем может стать эффективным инструментом повышения конкурентоспособности

экономики РФ в целом, но на настоящий момент необходимо дальнейшее совершенствование нового законодательства. Оно, на наш взгляд, должно осуществляться на основании положений комплексного системного подхода, который позволит повысить результативность (с достижением не только экономических, но и социальных эффектов) расходов бюджетов бюджетной системы РФ на удовлетворение государственных и муниципальных нужд за счет повышения качества предоставляемых услуг и экономии бюджетных средств.

В основе комплексного подхода по совершенствованию контрактной системы в России и достижения с помощью ее высокого уровня эффективности государственных расходов лежит в том числе решение задачи повышения уровня конкуренции при осуществлении государственных закупок [2]. С учетом решения данной задачи выделим основные направления несовершенства настоящего Закона о контрактной системе в РФ и предложим рекомендации по их исправлению, опираясь также на зарубежный опыт:

1. Противоречивый и отсылочный характер некоторых статей законодательства. Например, при осуществлении государственных заказов заказчики должны избегать закупок товаров роскоши. Для этого все закупки по законодательству должны быть обоснованы. Но остается открытым вопрос о том, что входит в понятие «товары роскоши». Перечень предметов роскоши зафиксирован только в Указе Президента РФ, по которому предметами роскоши являются:

- ювелирные изделия из золота, платины, бриллиантов и драгоценных камней общей стоимостью свыше 50 тыс. руб.;
- наручные часы стоимостью свыше 50 тыс. руб. за штуку;
- парфюмерные товары общей стоимостью свыше 5 тыс. руб.;
- меховые изделия общей стоимостью свыше 250 тыс. руб.;
- марочные коньяки, вина и другие спиртные напитки общей стоимостью свыше 5 тыс. руб.;
- легковые автомобили стоимостью свыше 3 млн руб.

Данный указ президента недостаточен для ограничения заказчиков в закупках необоснованных товаров и услуг, так как согласно этому указу и по причине отсутствия других нормативных документов, где должно быть закреплено понятие роскоши и дан список таких предметов, заказчик вправе купить, к примеру, мебель для кабинета свыше 1 млн руб., если он обоснует предмет заказа. Такая закупка согласно новому законодательству не будет относиться к предметам роскоши, но ее обоснованность с экономической точки зрения сомнительна.

2. Нечеткое определение некоторых понятий. Примером являются размытые границы между определениями «план закупок» и «план-график». Представляется, что план закупок носит более общий характер и определяет основные направления закупочной деятельности, тогда как план-график конкретизирует закупки. Особенно сложно планировать и утверждать закупки сверхдорогих и трудоемких предметов.

Задача плана-графика закупок в том, чтобы заказчик раскрыл информацию обо всех планируемых закупках для контрольных органов власти и представителей общественности. Несмотря на то, что с принятием Закона о контрактной системе заказчик должен обосновать не только начальную цену

контракта, но и выбранную процедуру определения поставщика и сам предмет закупки, нам представляется, что этого недостаточно для того, чтобы инструмент планов-графиков справлялся со своей функцией.

В качестве решения данной проблемы можно предложить использование американского опыта формирования плана закупок, который представляет собой более детальный план осуществления государственного заказа, а именно планирование заказа моделирует сразу все этапы будущей закупки, в том числе четко прописываются формы контрольных мероприятий по исполнению заказа (рис. 1). По части проверки планов-графиков или планов закупок рекомендуем применять многоуровневый аудит, примером которого является инструмент, используемый в британской системе госзакупок, – многоступенчатая фильтрация заказов до момента их утверждения.



Рис. 1. Общая схема планирования государственных закупок в США  
 Источник. Составлено автором по материалам [10]

Так как наиболее дорогими являются заказы, осуществляемые на федеральном уровне, считаем целесообразным создание специального управления на государственном уровне, которое будет проводить предварительную оценку обоснованности и рисков, связанных с решением федерального заказчика разместить тот или иной государственный заказ, т.е. заниматься централизованным отбором поставщиков. В данном случае централизованные закупки уполномоченным органом станут еще одним препятствием для заказчиков при попытках закупить товары с завышенными потребительскими свойствами или относящиеся к предметам роскоши.

Как видно из опыта Великобритании, Франции, США и некоторых других развитых стран, централизация закупок как инструмент оптимизации государственных затрат более эффективна, чем проведение совместных конкурсов или аукционов. Это связано с тем, что совместные конкурсы проводятся в отношении только одной конкретной закупки, так как участник заказа передает только часть своих полномочий основному заказчику, это не сильно сокращает его издержки. Централизация закупок более эффективна и по сравнению с привлечением специализированной организации, так как высокий уровень расходов на такие договоры становится препятствием на пути к экономии бюджетных средств. Централизация на уровне регионов и муници-

палитетов уместна для упрощения закупок для школ, больниц, детских садов и других аналогичных учреждений в связи с отсутствием нужных специалистов и высоких затрат на их привлечение.

3. Централизация государственных закупок. В качестве решения проблемы, выдвинутой в предыдущем пункте, предложено использование централизованного аппарата. Однако, исходя из принципа конкуренции, соблюдение которого является основополагающим в достижении эффективности государственных закупок с точки зрения данного исследования, централизацию следует проводить с особой осторожностью. В результате анализа преимуществ и недостатков (табл. 1) абсолютная и повсеместная централизация представляется нам преждевременной для настоящего переходного этапа системы государственных закупок России, так как увеличивается длительность процедур, связанных с координацией большого числа заказчиков. Координация в данном случае усложняется тем, что нужно определять объемы закупаемой продукции для каждого учреждения и согласовывать специальные условия поставки для каждого из них.

Таблица 1. Преимущества и недостатки моделей организации прокьюрента в странах ЕС

Децентрализованная		Централизованная	
Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
Каждое подразделение министерства или другого государственного учреждения проводит необходимые закупки самостоятельно	Высокий уровень затратности	Концентрация деятельности по реализации контрактной системы на базе единого органа (ведомства или департамента), аккумулирующего заявки на государственные закупки	Часто при осуществлении заказов не учитываются нюансы и специфика закупки
Высокий уровень гибкости благодаря самостоятельности	Отсутствие общей позиции в отношении закупочной деятельности с точки зрения стратегического развития экономики	Низкие затраты благодаря большим объемам закупок	Увеличение длительности процедур
Относительно короткие сроки определения поставщиков	Повышенные риски коррупции	Соблюдение закона и правовых норм	
	Вероятность наличия низко квалифицированных кадров, занимающихся закупками	Консолидация спроса, т.е. возможность консолидации заявок	
	Отсутствие возможности разделения полномочий между специалистами, занимающимися закупками		

Считаем целесообразным использовать централизованную модель для организации закупок, требующих высокого профессионализма и контроля. Централизация наиболее эффективна на этапе контроля государственных контрактов, если говорить о закупках в целом. Оценкой и постаудитом государственных заказов следует заниматься единому контролирующему учреждению. Для реализации государственных закупок с низкой стоимостью счи-

таем более эффективной децентрализованную модель, так как небольшие суммы расходов на определение поставщика не предполагают экономии на масштабах.

В большинстве регионов России целесообразнее применять смешанную модель, которая включает в себя свойства двух предыдущих моделей. Например, заказчикам самостоятельно следует заниматься закупками простых недорогих товаров и услуг, а размещение дорогостоящих или объемных товаров проводить с помощью высококвалифицированных специалистов, работающих в специальных централизованных органах.

4. В настоящее время сложно сказать, насколько обоснованным является обязательное общественное обсуждение закупок и какой силой они обладают при принятии решений о проведении государственного заказа. Учитывая тот факт, что по законодательству крупные и многие некрупные контракты проходят сложную систему согласований, в том числе некоторые из них до размещения проверяются правительственными комиссиями, вызывает сомнение необходимость дальнейшего общественного обсуждения.

На наш взгляд, инструмент общественного обсуждения следует направить больше не на выявление негативных сторон проводимых закупок, а на выработку конкретных предложений по совершенствованию системы в целом. Для предотвращения нарушений при определении поставщиков, для наказания коррупционеров или для обнаружения несоблюдения правил со стороны заказчиков более эффективным методом будет разработка четких критериев контроля и назначение ответственных органов или лиц за оценку и контроль исполнения государственных контрактов, причем на всех этапах государственных закупок.

5. Избыточная нагрузка на контрольные органы. Разработка четких критериев контроля и поиск квалифицированных контрольных органов является следующей проблемой контрактной системы на переходном этапе. На данный момент в уже существующих контролирующих органах в сфере государственных закупок недостаточно число необходимых квалифицированных кадров по причинам, например, отсутствия условий для комфортной работы и отсутствия стимулирующих факторов [3].

Этап контроля исполнения государственных контрактов считаем наиболее значимым для сложившегося переходного процесса системы государственных закупок в России, так как именно с помощью постаудита и контроля исполнения контрактов можно определить, в каком направлении нужно двигаться для совершенствования законодательства.

Процедуры оценки результативности и эффективности реализации государственных контрактов в настоящее время носят формальный характер и основаны на проверке соответствия фактических значений показателей утвержденным значениям без установления причин, по которым не достигаются те или иные показатели. Существующая организация мониторинга выполнения государственных заказов и оценки результативности расходов на его реализацию является несовершенной. Показатели ожидаемых результатов носят слишком общий характер реализации. Решение данных проблем позволит производить объективную и комплексную оценку результативности рас-

ходов федеральных, региональных и муниципальных органов РФ на реализацию государственных закупок [4].



Рис. 2. Критерии контроля исполнения государственных контрактов по формам контроля

Рассматривая контроль как самостоятельный этап реализации государственных закупок, выделим в качестве основных представленные на рис. 2 формы контроля. Считаем целесообразным оценивать государственные контракты в рамках данных форм проверок по предложенным критериям.

Очевидно, что отсутствие уверенных действий со стороны контролирующих органов на переходном этапе объясняется новыми условиями работы, к которым еще не все госзаказчики успели адаптироваться. В связи с этим наблюдается избыточная нагрузка на контрольные органы, связанная с многочисленными функциями, возложенными на них. Согласно докладу Минэкономразвития основная доля рабочего времени контрольных ведомств уходит на обработку запросов о согласовании возможности заключения контрактов с единственным поставщиком после несостоявшихся процедур. При этом проведенный анализ показывает, что трудозатраты контрольных органов, в особенности муниципальных, превышают возможный экономический эффект от выявления нарушений в документации о согласовании единственного поставщика по результатам несостоявшихся процедур. Как следствие, затягиваются сроки заключения контрактов заказчиками.

Так, институт контрактных офицеров, заимствованный из опыта США, который является совершенно новым для российских реалий, призван справиться с контрольными функциями в государственных учреждениях, но он пока не защищен от коррупционной составляющей. Опыт ФКС США показывает, что данный институт постоянно совершенствуется с момента его создания (уже более 70 лет), а полномочия контрактных офицеров существенно расширились только с 2003 г.

Имея опыт США, предлагаем сразу внедрить разные типы контрактных офицеров и четко распределить их обязанности: за каждый этап государственного заказа отвечает соответствующий контрактный офицер, при этом непосредственный контроль деятельности подрядчика ведет технический представитель контрактного офицера, а на этапе исполнения важную роль играют сертифицированные публичные бухгалтеры, которые своевременно оценивают затраты в ходе исполнения государственных контрактов и представляют государственному заказчику поквартальные отчёты. В результате считаем, что при доработке Закона о КС касательно института контрактных офицеров следует продолжать руководствоваться опытом ФКС США, так как:

1) контрактные офицеры – это не просто составляющие в той или иной организации, это отдельный элемент, у которого есть свои цели и задачи;

2) благодаря многоуровневому контролю со стороны контрактных офицеров фактор коррупции стремится к нулю;

3) в отличие от российского института контрактных офицеров, институт контрактных офицеров США имеет вспомогательные структуры, которые помогают ему реализовывать свои цели и задачи.

6. Из предыдущей проблемы вытекает проблема профессионализации. Полагаем, что государственные закупки и контрактные отношения – это профессиональная среда, поэтому создание профессиональных закупщиков – одна из основных задач, стоящих сейчас перед государством при осуществлении закупочной деятельности. Очевидно, что качество покупаемой продукции во многом зависит от того, как заказчик прописывает технические характеристики предмета закупки. Дальнейшая оценка исполнения контракта может быть эффективной только в случае, если заказчик четко прописал детали закупки и критерии выбора поставщика. Поэтому для эффективной работы нового законодательства необходимо уделять особое внимание тому, кто составляет техническую документацию заказа [5].

7. Слабая автоматизация. Несмотря на то, что Закон о КС позволяет на практике создать единую информационную базу данных о всех государственных закупках, осуществляемых на территории РФ, сегодня контрактная система России слабо автоматизирована по сравнению с развитыми зарубежными странами [6]. Из зарубежного опыта видно, что единая база данных имеет огромное экономическое значение, так как позволяет сравнивать аналогичные по характеристике товары и услуги по стоимости, по которой они покупаются различными заказчиками вне зависимости их месторасположения, что сглаживает необоснованные ценовые различия по регионам при покупке одних и тех же товаров и услуг.

Нам кажется целесообразным перевести большинство процедур проведения закупок в электронную форму, так как это повышает уровень прозрачности торгов, их учет в единой информационной системе и возможность контроля. Механизм взаимодействия государственных заказчиков и потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг для государственных нужд с помощью электронных систем является наиболее эффективным вариантом дальнейшего развития контрактных отношений по ряду причин:

1) значительно сокращаются сроки процедур определения поставщиков в связи с возможностью подачи заявок на участие в размещении заказа в условиях удаленного доступа;

2) снижаются издержки государственных заказчиков и поставщиков, связанные с подготовкой бумажных заявок, извещений и т.д., благодаря автоматизированным возможностям закупочной деятельности;

3) повышается уровень конкуренции на условиях анонимности и прозрачности, тем самым снижаются коррупционные факторы.

8. Низкий уровень конкуренции. Эффективная контрактная система, которая позволяет в значительной мере стимулировать развитие различных крупных отраслей экономики, воздействуя на экономический рост в целом, не может формироваться без развития справедливой конкуренции на рынке государственных закупок, в частности, без соблюдения законных прав поставщиков. Качество используемого государством механизма размещения государственных заказов оказывает прямое воздействие на конкуренцию среди производителей соответствующих государственным нуждам товаров и услуг. Кроме того, государство через механизм государственных закупок распределяет ограниченные ресурсы – бюджетные средства, поэтому в условиях их ограниченности потенциальные возможности конкурентного механизма следует максимально использовать за счет создания равных условий доступа на данный рынок для всех участников. Как уже ранее отмечалось, наиболее подходящим способом размещения заказов с учетом вышеназванных задач является конкурсный механизм [7].

В данном исследовании мы основываемся на идее о том, что именно электронные формы процедур определения поставщиков повышают прозрачность действий всех участников системы государственных закупок, тем самым повышая уровень конкуренции. Проблема в том, что в российской практике единственным электронным способом определения поставщика является аукцион в электронной форме. Выбор данной процедуры размещения заказа ранее был правом заказчика, а с принятием нового закона заказчики в ряде случаев, прописанных в перечне Правительства РФ, обязаны использовать электронные аукционы. Однако считаем, что электронных аукционов как способа определения поставщика недостаточно для повышения эффективности размещения заказов, поэтому рассмотрим возможность внедрения новых электронных способов определения поставщиков, тем более речь об их внедрении уже идет на уровне властей.

Основное преимущество открытых конкурсов в том, что поставщик отбирается не только на основе ценовых, но и стоимостных критериев. К ним относятся функциональные и качественные характеристики, в том числе финансовые и капитальные возможности потенциального поставщика, опыт

работы, связанный с объектом закупки, деловая репутация, и с недавних пор учитываются экологические характеристики предмета закупки. Так как эффективность открытого конкурса как приоритетного способа размещения заказа доказана при изучении зарубежного опыта, считаем целесообразным в первую очередь внедрить в контрактную систему использование электронных конкурсов [8].

Таблица 2. Возможные этапы размещения государственных закупок с помощью других электронных форм

Электронные конкурсы	Электронные запросы котировок
Участник закупки представляет оператору электронной площадки одновременно три электронных документа: информацию об участнике, предложение о качественных характеристиках товара и предложение о цене	Участник закупки представляет оператору электронной площадки одновременно два электронных документа: заявку на участие и предложение о цене
Анонимная оценка первых частей заявок, по результатам которой участникам, подавшим заявки, направляется протокол с решением об их дальнейшем участии и информацией о наименьшей заявленной цене контракта среди участников	В единой информационной системе размещается протокол о рассмотрении заявок, в котором присутствует информация о допуске или недопуске участников к запросу ценовых предложений
Участникам предоставляется право подачи еще одного (окончательного) предложения о цене контракта	Допущенные участники могут подать окончательные предложения о цене контракта в течение трех часов после размещения протокола
Конечный этап рассмотрения вторых частей заявок и публикация протокола об участниках и поданных ими ценах	Конечный этап рассмотрения и оценки заявок

Источник: составлено автором по материалам [3. С. 106].

В рамках Закона о КС у поставщиков при участии в конкурсах нет возможности изменять свои ценовые предложения после вскрытия конвертов. Как видно из табл. 2, главное отличие электронного конкурса от обычного состоит в использовании инструмента «переторжки», который для российского законодательства о контрактной системе является нововведением. Переторжка используется и при размещении заказов с помощью процедуры запроса котировок в электронной форме. Считаем необходимым кроме электронного аукциона внедрить другие, рассмотренные нами выше, электронные формы определения поставщиков в контрактную систему РФ с целью повышения уровня конкуренции и автоматизации системы. Причем на начальной стадии внедрения электронных процедур следует оставить право выбора наиболее адекватного способа определения поставщика заказчику, а после их адаптации установить перечень товаров, работ и услуг, которые заказчики обязаны закупать с помощью использования электронных конкурсов или электронных запросов котировок.

9. Определение НМЦК. Из Закона о КС, рекомендаций и указаний Минэкономразвития следует, что государственные заказчики уже на стадии планирования должны указать в документации точную начальную максимальную цену контракта, для определения которой им приходится тратить большие средства. Такое требование законодательства представляется нам необоснованным, так как непосредственно к моменту размещения заказа ры-

ночная конъюнктура меняется и предыдущие расходы становятся экономически необоснованными. Поэтому на стадии планирования, как показывает зарубежная практика, достаточно анализировать рынок нужного товара или услуги только для определения примерной стоимости предмета закупки, иметь представление о ее порядковом значении. В развитых странах аналог начальной максимальной цены контракта, принятой в России, носит оценочный характер [9]. С экономической точки зрения его расчет не так затратен, а с функциональной точки зрения его вполне достаточно для планирования, для оценки своих возможностей поставщиками и для контрольных мероприятий.

Итак, с введением Закона о КС государство проводит централизацию государственных закупок, усложняет правила осуществления госзакупок, ужесточает условия участия, усиливает контроль с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд, усиливает способы предупреждения и пресечения нарушений на всех стадиях закупочного цикла. Сам цикл осуществления государственного заказа претерпел серьезные изменения. Если раньше осуществление государственного заказа включало в себя только размещение заказа, то теперь имеется полноценная система, единый цикл, необходимый для успешного выполнения задач, поставленных перед государством в качестве повышения эффективности и успешного развития экономики. Одновременно с этим важно понимать, что в России не было исторических предпосылок для формирования собственного института государственных закупок, адекватного историческому этапу развития, поэтому институт государственных закупок РФ был создан революционным путем, в результате его искусственного внедрения на основе зарубежного опыта, и поэтому не может являться идеальным и сразу решить все проблемы бюджетной системы. Соответственно российская экономика имеет свою специфику, и потребуются ещё много времени для доработки нового закона и достижения с помощью его значимых результатов.

Хотя уже новые правила позволяют надеяться на повышение доверия предпринимателей, общества к институтам власти, проводимому отбору претендентов на заключение государственных и муниципальных контрактов в соответствии с провозглашенными в Законе о КС принципами, обеспечивающими экономичность и эффективность закупочной деятельности в целом.

Так, к основным достоинствам нового законодательства отнесем: контроль над всем процессом закупок, начиная от стадии планирования и заканчивая постаудитом; обязательное обоснование не только начальной максимальной цены контракта, но ещё и объекта закупки, способа закупки и требований к участникам закупки; внедрение новых процедур определения поставщика, позволяющих выбрать наиболее подходящий вариант для предмета закупки, введение антидемпинговых мер и обязательного банковского сопровождения, зарождение института контрактных офицеров. Все эти меры поспособствуют реализации эффективной закупочной деятельности, которая, в свою очередь, приведёт к эффективному расходованию бюджетных средств, а также к качественному и своевременному выполнению поставленных государством целей и обязательств перед гражданами.

*Литература*

1. *Федеральный закон № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* [Электронный ресурс] от 05.04.2013 (ред. от 28.12.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Ст. 19, ч. 1.
2. *Пономаренко Е.В.* Экономика и финансы общественного сектора: учеб. М.: ИНФРА-М, 2013. 376 с.
3. *Сухадольский Г.А.* Контрактная система: переход на электронные формы закупок в свете планируемых изменений законодательства // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С.106–109.
4. *Данные аналитического портала «Госзатраты»* [Электронный ресурс]. URL: <http://clearspending.ru/in-control/>.
5. «Слепые закупки»: доклад экспертного совета при Правительстве РФ [Электронный ресурс]. URL:<http://clearspending.ru/media/analytics/> URL:<http://clearspending.ru/media/analytics/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85.pdf>.
6. *Храмкин А.А.* Сравнительный анализ федеральных законов о размещении заказов и о контрактной системе: сб. докладов VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки 2013». М.: ИД «Юриспруденция», 2014. С. 257–290.
7. *Прозрачность государственных закупок: анализ зарубежного опыта и положение дел в России. Роль органов Федерального казначейства в обеспечении прозрачности государственных закупок* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/26189>.
8. *Андреева Л.В.* Реформа государственных и муниципальных закупок // Право и экономика. 2013. № 8 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Прокофьев С.Е., Горбунов М.А.* Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. 2012. № 1. С. 10–15.
10. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования. М.: Наука, 2010. 1054 с.

*Nalbandyan Astkhik A.* Department of Political Economics, Faculty of Economics, Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia. E-mail: [nalband89@mail.ru](mailto:nalband89@mail.ru)

**THE LAW ON THE CONTRACT SYSTEM: “LIGHT AT THE END OF THE TUNNEL”, OR INCREASING THE EFFICIENCY OF BUDGET EXPENDITURES BY MEANS OF THE LAW ON CONTRACT SYSTEM.**

**Keywords:** Contract system; Public procurement; Supplying; Budget system reform, Efficiency of budget expenditures; Public finance.

Further development of government procurement in Russian Federation is based on transition to the federal contract system. The Contract System Act performs a fundamentally new regulation of government and municipal procurement, since its gist is to bring the whole procurement process under regulation: including the planning stage, the choice of supplier, performance of the contract and the procurement effectiveness evaluation. With the help of the contract system, the elements of the budget process and procurement process became tightly interconnected in developed countries. Besides, there has been an implementation of those particular principles and approaches, which conduce not only the existence of government procurement itself, but also its planning, monitoring, audit and control at all stages. All these goals are to be achieved with the help of the CS in Russia as well.

Based on a comparative analysis, this paper considers major changes in legislation concerning the procurement cycle. Below are the key findings:

With the introduction of the Contract System Act the government centralizes the process of government procurement, makes procurement regulations more complex, tightens conditions of participation, increases control to satisfy state needs, finds better methods to prevent and curb violations at all stages of the procurement cycle. It is important to realize that Russian history had no natural prerequisites for the establishment of the government procurement institution, relevant to a certain stage of historical development, therefore, Russian government procurement institution was established in a revolutionary way: by its artificial implementation based on international practice; for that reason it is

not considered perfect and cannot resolve all the problems of the budget system. Consequently, Russian economy is specific, so finalization of new Act and achieving significant results with its help will require a lot more time.

On the other hand, some of the new rules look promising in terms of an increase in the confidence of entrepreneurs and society in government institutions and the selection process of state and municipal contracts contenders, according to the principals, which are stated in the Act and ensure economic efficiency of the procurement activity in general.

Thus, among the major advantages of the new legislation we can point out: control over the whole procurement process, from the stage of planning to the postaudit; compulsory justification of not only the initial maximum contract price, but also the subject matter of procurement, procurement method and requirements as to the participants of the procurement process; introducing the new procedures of supplier selection allowing to choose the best suitable variant for a certain subject matter; implementing anti-dumping measures and obligatory banking supervision; establishing the institution of contracting officers. These steps will stimulate the implementation of the efficient procurement process, which will promote effective expenditure of budgetary funds and a high-quality and timely realization of the goals and obligations set by the government regarding the public.

### References

1. RF Federal Law “On the system of public procurement contracts for products, works, services for state and municipal needs” of April 05, 2013, N 44-FZ. Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 14 April 2014). (In Russian).

2. Ponomarenko E.V. *Ekonomika i finansy obshchestvennogo sektora: Uchebnik* [Economics and finance of the public sector]. Moscow, INFRA-M Publ., 2013. 376 p.

3. Sukhadol'skiy G.A. Kontrakt'naya sistema: perekhod na elektronnyye formy zakupok v svete planiruyemykh izmeneniy zakonodatel'stva. *Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye*, 2014, no. 36, pp. 106-109.

4. “Goszatraty”. Analytical portal. Available at: <http://clearspending.ru/in-control/> (accessed 14 April 2014). (In Russian).

5. Expert Board under the Government of the Russian Federation. “Blind Procurements”. Report. Available at: <http://clearspending.ru/media/analytics/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85.pdf> (accessed 14 April 2014). (In Russian).

6. Khramkin A.A. Sravnitel'nyy analiz federal'nykh zakonov o razmeshchenii zakazov i o kontrakt'noy sisteme. *Sbornik dokladov VIII vserossiyskoy prakticheskoy konferentsii-seminara “Gosudarstvennyye i munitsipal'nyye zakupki 2013”*. Moscow, 2014, pp. 257-290.

7. Prozhachnost' gosudarstvennykh zakupok: analiz zarubezhnogo opyta i polozheniye del v Rossii. Rol' organov Federal'nogo kaznacheystva v obespechenii prozhachnosti gosudarstvennykh zakupok. Available at: <http://www.gosbook.ru/node/26189> (accessed 14 April 2014).

8. Andreyeva L.V. Reforma gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok. *Pravo i ekonomika*, 2013, no. 8. Available at: <http://www.consultant.ru/online/> (accessed 14 April 2014).

9. Prokof'yev S.E., Gorbuntsov M.A. Protsess organizatsii federal'nykh zakupok v SSHA. *Finansy*, 2012, no.1, pp. 10-15.

10. Fedorovich V.A., Patron A.P., Zavarukhin V.P. *SSHA: Federal'naya kontrakt'naya sistema i ekonomika: mekhanizm regulirovaniya* [USA: federal contract system and economy: mechanism of regulation]. 2010. 1054 p.

Поступила в редакцию DD.MM.2015

Received March DD, 2015

### For referencing:

Nalbandyan A.A. Zakon o kontrakt'noy sisteme – “svet v kontse tonnelya” ili povysheniye effektivnosti byudzhetsykh raskhodov s pomoshch'yu zakona o kontrakt'noy sisteme [The law on the contract system: “light at the end of the tunnel”, or increasing the efficiency of budget expenditures by means of the law on contract system]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 1 (29), pp. 90-101.