

## ЗАКОНЫ О ЗАКУПКАХ И О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ: РЫНОК СУБФЕДЕРАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРАТКОСРОЧНОГО ДОЛГА МОЖЕТ БЫТЬ УНИЧТОЖЕН

**С**егодня стало модно утверждать бездефицитный бюджет. В городах и регионах, в которых столько социально-экономических проблем, в которых люди действительно нуждаются в поддержке, в которых умирает жилищно-коммунальное хозяйство, в депрессивных районах действительно считают, что дефицит в бюджете не нужен! Не нужно придумывать новые проекты, строить дороги и котельные, закупать оборудование в больницы, компьютеры в школы, не нужно финансировать новые социально значимые программы и т.п.

Политика бездефицитного бюджета губительна для регионов и городов. Главное не отказ от дефицита, а грамотное планирование бюджета, предварительный, текущий и последующий контроль над его исполнением. Отказ от дефицитного бюджета равносителен отказу от идеи ускорения социально-экономического развития. Это определяет острую потребность в притоке заемного капитала с целью создания современной инфраструктуры и повышения качества жизни населения, которые являются необходимыми условиями повышения инвестиционной привлекательности региона и предпосылки прихода туда частного капитала.

Отрадно, что это понимают. Действительно, многие региональные и местные администрации стали более ответственно относиться к прогнозированию своего экономического развития и бюджетного процесса на среднесрочную перспективу, а также проводить грамотную политику управления долгом. Структура долга большинства регионов оптимизируется: в рыночной части долга происходит увеличение доли облигационных займов, постепенно замещающих банковские кредиты, что приводит к удлинению сроков погашения и снижению стоимости заимствований.

Помимо собственных инициатив органов власти, усилия по улучшению финансово-экономического состояния регионов и муниципалитетов предпринимаются и главным регулирующим органом – Министерством финансов Российской Федерации. Подготовлены предложения по внесению изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, направленные на повышение прозрачности и ответственности региональных и местных органов власти. Администрации регионов и муниципальных образований будут обязаны внедрять элементы бюджетирования ориентированного на результат. Меняется методика расчета дефицита бюджета и ужесточаются требования к его размеру. Появляется право осуществления внешних заимствований Субъектами Российской Федерации в целях обеспечения погашения государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации. Кроме того, Субъекты Федерации получают право осуществлять внешние заимствования. Ужесточаются



**Надежда Юрьевна Грачева** – начальник отдела государственных финансов Управления рынков капитала, канд. экон. наук

требования к предельному объему долга (не более 50% утвержденного годового объема доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) для регионов и муниципальных образований с высоким уровнем межбюджетных трансфертов из вышестоящего бюджета (60% в бюджетах субъектов, и 70% в местных бюджетах). Таким образом, с одной стороны, расширяются возможности органов власти, в другой стороны эти возможности сужаются, усиливается контроль.

**В идеале проводимая в стране бюджетная реформа должна способствовать принятию решений органами власти, направленными на максимальную эффективность привлечения заемных средств, а именно привлечению долгосрочных финансовых ресурсов при минимальных затратах, в т.ч. трудозатратах, и низких расходах на обслуживание долга.**

Что же происходит на практике?

Обсуждая с администрациями возможности реструктуризации долговых портфелей, часто сталкиваешься с тем, что им не нужны другие инструменты, кроме кредитов. Банки сегодня кредитуют муниципальные образования и Субъекты Российской Федерации под 8–9%. Дополнительных расходов нет. Средства привлекаются оперативно. Обсуждаемые многими «отрицательные» стороны таких кредитов, а именно небольшие объемы и сроки, перекрываются дешевизной ресурсов. На самом деле, зачем г. Барнаулу делать облигационный заем, если средний процент по кредитам, выданным администрации не превышает 9%. Это то же самое, что и крупные корпоративные заемщики, например, ОАО ПО «Кристалл», руководители которого заявляют, что цена кредитных ресурсов – главный критерий, и даже при снижении ставки на одну десятую процента, одну сотую, экономятся значительные средства. Поэтому преимущество краткосрочных инструментов очевидно. При грамотной политике управления муниципальным и региональным долгом можно экономить значительные объемы бюджетных средств.

Но здесь тоже присутствуют спорные моменты. Похоже, законодатель осознанно вынуждает регионы и муниципальные образования отказаться от краткосрочных кредитов, по крайней мере, объемы их уже снижаются.

Ранее администрации субъектов и муниципалитетов осуществляли отбор банковских организаций для оказания услуг кредитования методом запроса котировок. Указанный метод состоял в рассылке в письменной форме запроса котировок не менее чем трем организациям (на практике запрос рассылается 20 кредитным организациям). После истечения установленного в запросе срока полученные ответы анализировались и выбирались наиболее приемлемые предложения банков относительно объемов кредитования и процентных ставок за пользование кредитными средствами. Перечень кредитных организаций-победителей утверждался конкурсной комиссией.

Отбор кредитных организаций осуществлялся с необходимой администрациям периодичностью, многие осуществляли отбор раз в квартал, что позволяло оперативно реагировать на изменения конъюнктуры банковского рынка и способствовало развитию конкуренции. Как правило, для работы выбиралось от 3 до 5 кредитных учреждений, что в свою очередь защищало администрации от риска, связанного с отказом одного из банков предоставить кредит в необходимом объеме и сроки.

В течение квартала администрация имела право заключить кредитный договор с любой из выбранных на квартал организаций, предложившей наилучшие условия кредитования.

Подобная система кредитования позволила очень многим действительно существенно снизить размер процентных ставок по привлекаемым кредитам, а следовательно, и расходы на обслуживание муниципального долга.

В связи со вступлением в силу Федерального Закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», возникла необходимость проведения открытого конкурса по отбору банковских организаций в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2004г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд».

*Ст. 4 п.2. финансовая услуга – ...услуга, оказываемая финансовой организацией и связанная с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц».*

*Ст. 18. п. 1. ...органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления... осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд для оказания следующих финансовых услуг:...3) предоставление кредита.*

Таким образом, отбор кредитных организаций теперь осуществляется путем проведения открытого конкурса в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2004 г. №94-ФЗ. Итак, его особенности:

1) по итогам конкурса должен быть выбран один победитель.

*Ст. 20 п. 1. В целях настоящего Федерального закона под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер.*

С одной стороны это правильно. Это общая норма, применяемая ко всем конкурсам вне зависимости от предмета закупки, характеризующая конкурс как способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг), обеспечивающего лучшие условия исполнения государственного/муниципального контракта. Указанные нормативные положения основываются на нормах ст. 447 ГК РФ.

Но в части рынка краткосрочного долга зависимость от одного кредитора влечет за собой риск навязывания в одностороннем порядке неконкурентных условий, а именно тех условий, которых не содержалось в конкурсной заявке. Например, если банк будет настаивать на отсутствии возможности досрочного погашения кредита администрацией, то говорить о снижении расходов на обслуживание долга, а значит об экономии бюджетных средств не придется. А если возникнет перевыполнение доходов, а расходовать в соответствии с росписью пока ничего не нужно, то бюджетные средства мертвым грузом будут лежать на едином счете бюджета вместо того, чтобы использоваться более эффективно? Таким образом, чтобы не возникло спорных моментов, выход один: максимально прописать все в проекте муниципального контракта.

На самом деле, выбор нескольких победителей всегда дает возможность влиять на условия кредитования. Всегда можно торговаться, играть на ставках. Выбор одного участника эту возможность сокращает. Экономии на обслуживании долга нет. Но, видимо, не это есть цель законодателя.

Конечно, определенные положительные моменты имеют место. Статьей 28 Закона установлен полный перечень возможных критериев, а выбор поставщика (исполнителя) во многом зависит от техзадания на конкретный конкурс. Подчеркну: на конкурсе оценке подлежат не сами участники, а исключительно их предложения. При этом законодатель идет дальше, предлагая в Законопроекте «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты РФ» норму о недопущении требований по квалификации участника, опыта работы, деловой репутации, наличия трудовых и финансовых ресурсов. На самом деле многие администрации, проводя конкурс под «своих» поставщиков ставят критерии, не соответствующие Закону, позволяющие гарантированно отстранить нежелательных участников. Например, в части облигационных заомов как Вам критерий «Опыт работы организатором выпусков субфедеральных займов» или «Торговый оборот по списку фондовой биржи ММВБ за 2006 год ведущих операторов вторичного рынка облигаций»? При этом приводятся точные диапазоны значений показателей. И, подчер-

кнут, не мало субъектов Федерации и муниципальных образований действительно применяют эти критерии.

2) должна быть указана начальная цена контракта, а именно проценты за кредит.

**Ст. 21 п. 4. В извещении о проведении открытого конкурса должны быть указаны следующие сведения:...7) начальная цена контракта.**

Для того, чтобы администрации определить реальную начальную цену, нужно запросить банки о возможных ставках. Но далеко не все кредитные организации будут до конкурса делиться информацией, под какой процент они готовы предоставить кредит администрации. Зачем открывать все карты перед конкурентами? Администрация же будет делиться информацией с другими банками, торгуясь по процентной ставке: «Вот Ваш банк дает 8,9%, а Банк N дал под 8,8%, снижайте до 8,7% – эту ставку мы и сделаем начальной ценой». Это можно было раньше, но теперь участники рынка поумнели и не сообщают достоверную информацию до конкурса. Органы власти оказались в затруднительном положении: аналитиков нет, существующие ставки определить не могут. В случае завышения цены контракта – возрастут расходы на обслуживание долга, в случае занижения – участников может не быть, конкурс не состоится, останутся недофинансированными школы и детские сады.

3) Закон не дает возможности **менять** начальную цену.

**Ст. 9 п. 6. По предложению заказчика или уполномоченного органа в конкурсной документации может быть предусмотрено право заказчика при исполнении контракта в одностороннем порядке изменить объем всех предусмотренных контрактом работ, услуг не более чем на пять процентов такого объема в случае выявления потребности в дополнительных работах, услугах, не предусмотренных контрактом, но связанных с работами, услугами, предусмотренными контрактом, или при прекращении потребности в предусмотренной контрактом части работ, услуг. При этом по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) заказчик вправе изменить цену контракта пропорционально объему указанных дополнительных работ, услуг или объему указанной части работ, услуг, но не более чем на пять процентов такой цены.**

А если ставки на рынке упадут? Администрация будет вынуждена привлечь средства по дорогим ставкам? Парадокс: где же эффективность расходования бюджетных средств?

Что касается объема, то вдруг средства не понадобятся? Контракт в любом случае нужно будет заключать на объем кредита, указанный в конкурсной документации (менять можно только на пять процентов от первоначального объема, десять – по Законопроекту), либо не заключать вовсе по обоюдной договоренности администрации с банком-победителем. А если договориться не удастся и последний подаст в суд? Или потребует неустойку? Администрация окажется в довольно сложном положении. Законодатель не должен забывать, что речь идет о бюджетных средствах. Поэтому, на мой взгляд, должна быть предусмотрена возможность не на 5 или 10 процентов менять объем, это по сути одно и то же и не решает проблему, а в одностороннем порядке

для органов власти менять объем долгового финансирования до 100% первоначального. Здесь меня станут критиковать мои банковские коллеги. Нам, безусловно, выгодны положения Закона, не позволяющие менять цену и объем или менять незначительно. Это гарантии для нас. Но речь идет о бюджетных средствах, и для меня, как для налогоплательщика важно, чтобы государство управляло бюджетом более эффективно.

Обсуждая данную проблему с финансистами региональных и местных администраций, я столкнулась с практикой проведения конкурсов на кредитные линии. При этом конкурсная документация содержит положения, указывающие на право администрации привлечь кредит только в случае необходимости. Это незаконно. Объем должен четко определен и подлежит изменению только на 5%.

**Ст. 21 п. 4. В извещении о проведении открытого конкурса должен быть указан ... предмет государственного или муниципального контракта с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг и кратких характеристик такого товара, таких работ, услуг.**

**Ст. 25 п. 12 см выше.**

4) Особенности долгового рынка делают невозможным проведение конкурсов на краткосрочные ресурсы на длительные периоды. Любой банк при проведении конкурса в начале года на привлечение средств в ноябре-декабре заложит необходимый риск, а следовательно ставки по кредитам будут довольно высокими. Соответственно, возрастут расходы на обслуживание долга. А при частом проведении конкурсов увеличивается объем работы.

Например, в начале 2007 года город N провел конкурс на право заключения муниципальных контрактов на оказание услуг по предоставлению кредитных средств городскому бюджету.

Сроки оказания услуг:

По лоту № 1 – не более 365 календарных дней с даты заключения кредитного договора.

По лоту №2 – не более 365 календарных дней с даты заключения кредитного договора.

По лоту №3 – не более 548 календарных дней с даты заключения кредитного договора.

По лоту №4 – не более 548 календарных дней с даты заключения кредитного договора.

По лоту №5 – не более 548 календарных дней с даты заключения кредитного договора.

Лот №1 – процентная ставка по кредиту не более 10%

Лот № 2 – процентная ставка по кредиту не более 11%

Лот № 3 – процентная ставка по кредиту не более 12%

Лот № 4 – процентная ставка по кредиту не более 12%

Лот № 5 – процентная ставка по кредиту не более 12%

Таким образом, администрация, закладывая высокие процентные ставки, осознанно включала в них банковские риски.

В соответствии протоколом №3 оценки и сопоставления заявок первый номер по лоту №1 присвоен ОАО «Сбергательный Банк РФ» (процентная ставка 9%). По лоту №2 – ОАО «Промышленно Строительный Банк» (процентная ставка 9,4%). Конкурс по 3, 4, 5 лотам признан несостоявшимся, т.к. была подана только одна заявка ОАО «Промышленно Строительный Банк»,



Промсвязьбанк - не соответствует размерам (4,74 x 6,77 см)

которому передан проект контракта, составленный путем включения условий, предложенных в заявке, а именно кредитование администрации по ставке 9,79%.

При высокой начальной цене, заявка, поданная Промышленно-строительным банком свидетельствует о проведенной работе администрации с банком. Нужно оценить профессионализм финансистов города, которые заранее убедили банк снизить ставку до 9,79% при сроке 548 календарных дней с даты заключения кредитного договора. Администрация рисковала, если бы заявка была подана не ниже или не намного ниже начальной цены контракта, то их бы обвинили в неэффективном подходе к расходованию бюджетных средств.

В любом случае ставка была бы ниже, если бы конкурсы на кредиты проводились чаще и на короткие периоды времени. Так считают, например, в Новосибирской области и, г. Томск, проводя конкурсы ежемесячно. Финансисты экономят каждую бюджетную копейку.

5) Снижается оперативность привлечения средств, так как конкурс должен быть объявлен не менее чем за тридцать дней. Но за такой промежуток времени спрогнозировать кассовый разрыв очень трудно. А если средства понадобятся завтра, что делать? Преимущество краткосрочного рынка снижается. Возникает необходимость прогнозировать на средне- и долгосрочную перспективу.

**Ст. 21 п. 1. Извещение о проведении открытого конкурса опубликовывается заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте не менее чем за тридцать дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.**

Не буду раскрывать все карты, но некоторые администрации «выкручиваются» и здесь.

**П. 3. ст. 48. Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, устанавливается Правительством Российской Федерации. В случае, если возникает потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, размещение заказов на поставки таких товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом. При этом, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, и применение иных способов размещения заказа нецелесообразно в связи с затратой времени, размещение заказа осуществляется у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 55 настоящего Федерального закона.**

В указанном Перечне финансовых услуг нет.

**П. 6. ст. 55 возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно. При этом заказчик в срок не позднее одного рабочего дня со дня заключения контракта обязан уве-**

**домить уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования);**

Но в любом случае, привлечение кредитных ресурсов для финансирования ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций у единственного поставщика повлечет за собой коррупцию. Разве это цель законодателя? Каким образом администрация должна определить, что именно с этим банком будет работать по кредиту? Некоторые умудряются быстро провести котировку. Подстраховываются. Некоторые получают заключение прокуратуры. Некоторые издают местные нормативные правовые акты, которых поверьте, я не нашла нигде. То есть их просто не опубликовали. Поэтому привлечение средств таким образом выглядит довольно сомнительно.

Говоря об опубликовании нормативных правовых актов, извещений, конкурсной документации, то есть об освещении деятельности органов власти, считаю, что это проблема. Публикуя извещение только в местных СМИ, которые не всегда даже освещаются в Интернете или федеральных СМИ, органы власти увеличивают коррупцию. Снижается риск участия «нежелательных» участников и увеличивается возможность победы «нужного» участника. Часто получается всего один участник, конкурс признается несостоявшимся, и в соответствии с п.12 ст. 25 Закона государственный или муниципальный контракт заключается с участником размещения заказа ... на условиях и по цене контракта, которые предусмотрены заявкой на участие в конкурсе и конкурсной документацией, но цена такого контракта не может превышать начальную цену контракта, указанную в извещении о проведении открытого конкурса.

Считаю необходимым законодателю учесть эти проблемы. Кроме того, необходимо серьезно задуматься о перспективах рынка субфедерального и муниципального краткосрочного долга. Закон №94-ФЗ явно не позволяет оперативно привлекать средства. Снижаются все преимущества кредитов. Проще внести изменения в статью 18 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», исключив из перечня финансовых услуг, указанных в п.1., предоставление кредита. Тем самым возобновить практику запроса котировок. А для упорядочивания процедур лучше не сваливать все в кучу, а разработать отдельный закон, регламентирующий данный сегмент рынка. Но и здесь нет гарантий, что законодатель будет учитывать практические наработки и предыдущие ошибки.

Пока же банковский кредит теряет свою привлекательность, и в этой связи используются любые источники долгового финансирования бюджетов, в т.ч. предоставляются облигационные займы, что прогнозируемо, долгосрочно и дешево.

Но то уже тема для другой статьи.