

С.В. Станякин

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрена действующая инфраструктура финансовых инструментов рынка госзакупок, предложены новые ее элементы. Обоснованы преимущества модернизированной инфраструктуры финансовых инструментов и представлены возможности, которые предоставляются участникам размещения заказа за счет использования модернизированной инфраструктуры. Сделан вывод о том, что Построение модернизированной финансовой инфраструктуры в государственной контрактной системе Российской Федерации позволит значительно повысить конкуренцию на рынке госзакупок, в первую очередь за счет создания благоприятных условий для работы на данном рынке субъектам малого бизнеса, сделать легитимными инструменты обеспечения исполнения контракта и защитить права государственных заказчиков.

Ключевые слова: инфраструктура финансовых инструментов, обеспечение исполнения заявки, обеспечение исполнения контракта, участники размещения госзаказа

В настоящее время использование участниками размещения государственного заказа различных финансовых инструментов для работы на рынке госзакупок отчасти диктуется законодательными нормами. Так, действующий Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также вступающий в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает:

- обеспечение заявки, в качестве гарантии подписания контракта победителем конкурентных процедур;
- обеспечение исполнения контракта, в качестве гарантии исполнения обязательств по заключенному государственному контракту или гражданско-правовому договору.

Как действующий 94-ФЗ, регулирующий сферу государственных закупок в Российской Федерации в настоящее время, так и Закон о контрактной системе, вступающий в силу в 2014 г., предусматривают единственный способ обеспечения заявки – внесение на депозит денежных средств.

Обеспечение исполнения контракта, согласно обоим нормативно-правовым актам, возможно двумя способами:

- внесение на депозит денежных средств;
- предоставление банковской гарантии.

Кроме обеспечения заявки и исполнения контракта, поставщики (подрядчики) нуждаются в привлечении заемных средств при выполнении обязательств

по государственным контрактам и гражданско-правовым договорам.

Таким образом, необходимо выделить три направления развития инновационной инфраструктуры финансовых инструментов на рынке государственного заказа:

- 1) финансовые инструменты на обеспечение заявки;
- 2) финансовые инструменты на обеспечение исполнения контракта;
- 3) финансовые инструменты на исполнение контракта.

Использование инновационной финансовой инфраструктуры позволит упростить процесс получения участниками размещения заказа необходимых им финансовых инструментов для работы на рынке госзакупок, тем самым расширяя конкуренцию в госзаказе, а в конечном итоге и эффективность исследуемой системы в целом. При этом, предоставляется качественное обеспечение обязательств участников размещения заказа, гарантирующее права государственного заказчика на получение в полном объеме компенсации, в случае неисполнения участником размещения заказа своих обязательств. Рассмотрим более подробно каждое из направлений.

Финансовые инструменты на обеспечение заявки. Так как законодательством Российской Федерации, регулирующим контрактную систему, установлен только один способ обеспечения заявки – внесение денежных средств на депозит заказчика -, поэтому в настоящее время в данном направлении используется только такой финансовый инструмент, как тендерный кредит или кредит на обеспечение заявки. Тендерный кредит – это продукт банков или кредитных организаций, приобретение которого позволяет в короткий срок получить объем средств, необходимый для внесения обеспечения заявки в качестве гарантии подписания контракта в случае победы участника размещения заказа в конкурентных процедурах. Использование тендерного кредита позволяет участнику размещения заказа:

- не отвлекать денежные средства из оборота;
- принимать участие в ряде конкурентных процедур одновременно;
- принимать участие в конкурентных процедурах с высокой начальной (максимальной) ценой контракта.

Для кредитных организаций предоставление тендерного кредита является достаточно низкорисковой операцией, в связи с тем что на практике редки случаи отказа победителя конкурентных процедур от подписания контракта, что в свою очередь обуславливается:

- целью участия в размещении заказа – победить в конкурентных процедурах и подписать контракт;
- потерей внесенного на депозит заказчика обеспечения заявки;
- внесением участника размещения заказа в реестр недобросовестных поставщиков, что ограничивает права данного лица на участие в размещении заказа сроком на 2 года.

При этом рынок тендерного кредитования в банковском секторе Российской Федерации остается недостаточно развитым. Как показывает практика,

далеко не каждый участник размещения заказа имеет возможность получить в банке кредит на обеспечение заявки. Это связано с высокими требованиями со стороны кредитных организаций к показателям финансово-хозяйственной деятельности потенциального участника размещения заказа.

Тем самым, банки пытаются минимизировать риски предоставления тендерного кредита недобросовестным участникам размещения заказа. В связи с чем, на рынке государственного заказа не создаются условия, способствующие развитию конкуренции. В-первую очередь данные условия отражаются на малом бизнесе, который не имеет достаточного количества свободных денежных средств для активного участия в конкурентных процедурах по размещению государственного заказа.

В связи с вышеизложенным и на основании данных реализации государственного заказа в Орловской области в 2012 г. по форме размещения заказов, которые говорят о том, что 96 % стоимости размещаемых заказов приходится на открытый аукцион в электронной форме, 3 % - на запрос котировок и 1 % - на открытый конкурс, по количеству размещенных заказов: открытый аукцион в электронной форме – 47 %, запрос котировок – 52 %, конкурс – 1 % считаем целесообразным и эффективным создание при Федеральных электронных торговых площадках центров тендерного кредитования. Центры тендерного кредитования являются одним из элементов предлагаемой инновационной инфраструктуры финансовых инструментов на рынке государственного заказа Российской Федерации. Клиентами центров тендерного кредитования являются потенциальные участники размещения госзаказа в форме открытого аукциона в электронной форме. Данные центры охватят широкую аудиторию участников размещения госзаказа, так как в форме открытого аукциона в электронной форме размещается 96 % общей стоимости госзаказов и 47 % общего количества госзаказов. При этом 52 % от общего количества размещаемых заказов приходится на запрос котировок. Максимальная стоимость размещаемых заказов путем запроса котировок составляет 500 000 рублей, а максимальный размер обеспечения заявки 5%, т.е. 25 000 рублей. Соответственно использование финансовых инструментов тендерного кредитования на столь незначительные суммы становится неактуальным. Поэтому считаем возможным нераспространение инновационных механизмов тендерного кредитования на запросы котировок. Таким образом, вне поля действия инновационных центров тендерного кредитования остается 1 % участников размещения заказа.

Главной отличительной особенностью инновационных центров тендерного кредитования при Федеральных электронных торговых площадках является то, что указанные центры, с одной стороны, выдают тендерные кредиты, с другой стороны являются депозитариями государственных заказчиков. Т.е. фактически каждый из 5 центров тендерного кредитования предоставляет средства участникам размещения заказа, для обеспечения заявки на электронный аукцион, размещенный на их Федеральной электронной площадке, и при этом одновременно является и получателем средств (обеспечения заявки), которые акку-

мулируются на счетах электронной площадки. Тем самым осуществляется полный контроль за движением денежных средств предоставленных участнику размещения заказа для обеспечения заявки. Что позволяет минимизировать до нуля, существующие в настоящее время риски, связанные с предоставлением тендерных кредитов недобросовестным участникам размещения заказа, которые выражаются в возможности изменить реквизиты возврата аукционного обеспечения. И кредитные средства, которые должны были вернуться в банк со счета электронной площадки, в банк не возвращаются.

Финансовые инструменты на обеспечение исполнения контракта. Как уже отмечалось выше, законодательно в России предусмотрены 2 способа обеспечения исполнения контракта залог денежных средств и банковская гарантия. На практике, первый способ обеспечения исполнения контракта – залог денежных средств применяется крайне редко. Это связано со значительной стоимостью обеспечения исполнения контракта до 30 % начальной цены и длительными сроками предоставления обеспечения (по долгосрочным контрактам срок обеспечения исполнения контракта составляет более 3 лет). Таким образом, фактически действующим инструментом обеспечения исполнения контракта в настоящее время является только банковская гарантия.

Изначально 94-ФЗ предусматривал 3 способа обеспечения исполнения госконтрактов. Это:

- залог денежных средств;
- банковская гарантия;
- страхование ответственности.

В 2010 г. страхование ответственности заменил новый способ обеспечения – поручительство. При этом к поручителю предъявлялись следующие требования:

1) капитал и резервы – не менее чем триста миллионов рублей и превышать размер поручительства не менее чем в десять раз;

2) чистая прибыль должна превышать не менее чем в три раза размер поручительства или размер чистой прибыли должен составлять более чем сто миллионов рублей;

3) стоимость основных средств – не менее чем триста миллионов рублей и должна превышать не менее чем в десять раз размер поручительства или стоимость указанных основных средств должна составлять более чем один миллиард рублей.

Поручительство стало самым доступным широко используемым способом обеспечения исполнения контракта. Такие высокие требования, предъявляемые к поручителям, привели к тому, что на рынке госзакупок появилось множество мошеннических фирм, выдаваемых нелегальные договоры поручительства. К концу 2011 г. доля нелегальных поручительств составила 99 %[5]. В июле 2012 г. данный способ обеспечения исполнения контракта был отменен [1].

Банковская гарантия с июля 2012 г. осталась единственным реальным способом обеспечения исполнения контракта. При этом уже к концу 2011 г. доля нелегальных банковских гарантий составляла 30 %. Отмена договора поручительства как способа обеспечения исполнения контракта привела к существенному росту данного показателя. При этом, обязательства заказчика по проверке легитимности обеспечения законодательно не предусмотрены, а предоставление нелегальной банковской гарантии, при ее выявлении, приравнивается к уклонению от подписания контракта. Данные обстоятельства создают условия для заключения заказчиком госконтракта с заинтересованными лицами, легитимность обеспечения которых не проверяется. При этом легитимность обеспечения лиц, не аффилированных с заказчиком, детально проверяется, и в случае выявления такой нелегитимности участник размещения заказа признается уклонившимся от заключения контракта.

Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступающим в силу в 2014 г., предусмотрен реестр выданных банковских гарантий. Таким образом, предоставление банковской гарантии не стоящей на балансе в ЦБ РФ становится невозможным. С одной стороны, данная мера является положительным моментом, которая будет гарантировать права госзаказчика на получение компенсации в случае неисполнения поставщиком (подрядчиком) контракта. С другой стороны – это значительный удар по малому бизнесу. Малый бизнес лишается доступного способа обеспечения, так как вероятность получить «балансовую» банковскую гарантию низка.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в системе государственного заказа Российской Федерации в настоящее время отсутствует доступный для всех участников размещения заказа инструмент обеспечения исполнения контракта, который при этом обеспечивал бы гарантии госзаказчика на получение данного обеспечения в случае неисполнения контракта.

Наиболее эффективным финансовым инструментом обеспечения исполнения контракта, по нашему мнению, является страхование. Смысл обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту – это страхование ответственности. Разумно страховать ответственность в страховой компании. Страховая компания имеет лицензию, контролируется госорганами, имеет финансовые ресурсы в объеме, достаточном для осуществления страховой деятельности, продукты страховых компаний доступны для всех физических и юридических лиц. Однако 94-ФЗ изначально предусматривал страхование ответственности как способ обеспечения исполнения контракта, но был отменен. Рассмотрим причины отмены в 2010 г. страхования ответственности как способа обеспечения исполнения обязательств по госконтракту.

По данным Федеральной службой страхового надзора за 9 месяцев 2009 г., было собрано около трех миллиардов страховой премии по страхованию ответственности за неисполнение госконтрактов. За это же время было

выплачено около 3% от этой суммы в качестве страхового возмещения. За данный период заключено около ста тысяч договоров страхования. Привлекает внимание очень низкая сумма выплат, по сравнению со сборами. При наступлении страхового случая страховая компания либо ссылалась на особые положения договора страхования, позволяющие ей отказать в страховой выплате, либо же доказывала факт подлога представленного договора страхования.

Страхование ответственности, которое было предусмотрено 94-ФЗ, в первую очередь защищало интересы не заказчика, а страхователя. Ключевыми недостатками страхования ответственности по госконтракту являются:

- отсутствие регрессного требования к поставщику (подрядчику) после выплаты страхового возмещения по страховому полису;
- ограничение суммы договора страхования, вследствие отсутствия возможности перестрахования рисков на Западе.

Таким образом, опираясь на международный опыт, считаем целесообразным использовать в качестве способа обеспечения исполнения государственных контрактов в системе госзаказа Российской Федерации такой инновационный метод как страховые поручительства.

Страховое поручительство – это договор, в соответствии с которым страховщик предоставляет государственному заказчику гарантию, что поставщик (подрядчик) выполнит свои обязательства по государственному контракту. Страховое поручительство представляет синтез договоров поручительства и страхования ответственности. Этот механизм, в принципе, родственен простому поручительству, банковской гарантии, но является страховой операцией, что позволяет перестраховывать риски на Западе, тем самым многократно увеличив возможности страховых компаний по выдаче, и защищает интересы уже не страхователя, а государственного заказчика, позволяя обращать регрессные требования к страхователю.

Основным отличием страхового поручительства от обычного поручительства является лицензирование, контроль и обеспечение финансовой устойчивости страховщиков, осуществляющих заключение договоров поручительства. При этом страховое поручительство является доступным финансовым инструментом для всех субъектов предпринимательской деятельности (малого и среднего бизнеса).

К особенностям страховых поручительств, которые отличают их от других продуктов страховых компаний, можно отнести:

- трехстороннюю структуру договора предоставления страхового поручительства. Другие виды страховых полисов предоставляют защиту держателю полиса. Страховое поручительство, напротив, приобретается поставщиком (подрядчиком), но при этом защищают имущественные интересы государственного заказчика;
- отсутствие четких временных рамок действия поручительства. Если проект откладывается, страховщик, выпустивший поручительство, остается на риске до его завершения. Даже отказ поставщика (подрядчика) платить премию

не освобождает страховщика от обязательств перед государственным заказчиком [2].

Таким образом, инновационный метод обеспечения исполнения контракта в форме страхового поручительства с одной стороны предоставит доступный способ обеспечения обязательств по госконтракту всем участникам размещения заказа, в том числе и малому бизнесу, с другой – обеспечит защиту прав заказчика на получение денежной компенсации за неисполнение контракта.

Финансовые инструменты на исполнение контракта. Изученный международный опыт реализации государственного заказа показал широкое использование участниками размещения заказа заемных средств при исполнении госконтрактов. В Российской Федерации сфера кредитования участников размещения заказа на исполнение обязательств по госконтрактам является недостаточно развитой. Причиной низкого уровня предложения на рынке специализированных банковских продуктов на исполнение обязательств по госконтракту, в первую очередь является специфический риск оценки добросовестности участника размещения заказа. При выдаче кредита на исполнение госзаказа банк в качестве обеспечения рассматривает финансовый поток, поступающий от исполнения госконтракта. Однако довольно часто заемщик изменяет реквизиты перечисления денежных средств от исполнения контракта и финансовые потоки в банк не поступают.

На основании вышеизложенного считаем оптимальным способом финансирования поставщиков (подрядчиков) по государственным контрактам такой инновационный финансовый инструмент, как кредит на исполнение обязательств по госконтракту с залогом прав требования по контракту под гарантии Федерального казначейства.

Залог прав требования по контракту и гарантия Федерального казначейства оплаты по контракту минимизируют такие риски, как:

- изменение банковских реквизитов поставщика (подрядчика) по государственному контракту;
- отсутствие оплаты по контракту.

При этом, предоставление предложенного инновационного финансового инструмента должно сопровождаться заключением трехстороннего соглашения между банком, поставщиком (подрядчиком) по государственному контракту и государственным заказчиком о том, что все изменения к контракту могут быть внесены только после их согласования с банком.

Использование инновационного финансового инструмента, с одной стороны, предоставляет возможность банкам минимизировать риски, а соответственно сделать данный продукт более массовым, с другой стороны, поставщики (подрядчики) по государственным контрактам получают возможность привлечения доступных заемных средств, целью привлечения которых является исполнение большего количества госконтрактов, а также исполнения более крупных госконтрактов.

Предложенная инновационная инфраструктура финансовых инструментов на рынке государственного заказа Российской Федерации включает:

- 1) финансовые инструменты на обеспечение заявки;
- 2) финансовые инструменты на обеспечение исполнения контракта;
- 3) финансовые инструменты на исполнение контракта.

В качестве инновационной финансовой инфраструктуры обеспечения заявки предложено создание центров тендерного кредитования на базе Федеральных электронных торговых площадок.

Главной отличительной особенностью инновационных центров тендерного кредитования при Федеральных электронных торговых площадках является то, что указанные центры с одной стороны выдают тендерные кредиты, с другой стороны являются депозитариями государственных заказчиков. То есть фактически каждый из 5 центров тендерного кредитования предоставляет средства участникам размещения заказа, для обеспечения заявки на электронный аукцион, размещенный на их Федеральной электронной площадке, и при этом одновременно является и получателем средств (обеспечения заявки), которые аккумулируются на счетах электронной площадки. Тем самым осуществляется полный контроль за движением денежных средств предоставленных участнику размещения заказа для обеспечения заявки. Это позволяет минимизировать до нуля существующие в настоящее время риски, связанные с предоставлением тендерных кредитов недобросовестным участникам размещения заказа, которые выражаются в возможности изменить реквизиты возврата аукционного обеспечения. И кредитные средства, которые должны были вернуться в банк со счета электронной площадки, в банк не возвращаются.

Использование тендерного кредита позволяет участнику размещения заказа:

- не отвлекать денежные средства из оборота;
- принимать участие в ряде конкурентных процедур одновременно;
- принимать участие в конкурентных процедурах с высокой начальной (максимальной) ценой контракта.

В качестве инновационного метода обеспечения исполнения контракта предложено страховое поручительство.

Страховое поручительство – это договор, в соответствии с которым страховщик предоставляет государственному заказчику гарантию, что поставщик (подрядчик) выполнит свои обязательства по государственному контракту. Страховое поручительство представляет синтез договоров поручительства и страхования ответственности. Этот механизм, в принципе, родственен простому поручительству, банковской гарантии, но является страховой операцией, что позволяет перестраховывать риски на Западе, тем самым многократно увеличив возможности страховых компаний по выдаче, и защищает интересы уже не страхователя, а государственного заказчика, позволяя обращать регрессные требования к страхователю.

Инновационный метод обеспечения исполнения контракта в форме страхового поручительства с одной стороны предоставит доступный способ обеспечения обязательств по госконтракту всем участникам размещения заказа, в том числе и малому бизнесу, с другой – обеспечит защиту прав заказчика на получение денежной компенсации за неисполнение контракта.

Оптимальным способом финансирования поставщиков (подрядчиков) по государственным контрактам назван такой инновационный финансовый инструмент, как кредит на исполнение обязательств по госконтракту с залогом прав требования по контракту под гарантии Федерального казначейства. Залог прав требования по контракту и гарантии Федерального казначейства оплаты по контракту минимизируют риски банка. При этом на рынке появляется продукт, который позволяет поставщикам (подрядчикам) привлекать доступные заемные средства, вследствие чего предоставляется возможность исполнения большего количества госконтрактов, а также исполнения более крупных госконтрактов.

Построение инновационной финансовой инфраструктуры в государственной контрактной системе Российской Федерации позволит значительно повысить конкуренцию на рынке госзакупок, в первую очередь, за счет создания благоприятных условий для работы на данном рынке субъектам малого бизнеса, сделать легитимными инструменты обеспечения исполнения контракта и защитить права государственных заказчиков, что в целом позволит повысить эффективность реализации контрактной системы в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Кузнецова, И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд [Текст]: учеб. – метод. пособие по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» / И.В. Кузнецова. -М: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ ВШЭ, 2010. – 234с.
2. Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок [Текст] /И.И. Смотрицкая. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 232 с.
3. Федорович, В. США: государствоиэкономика[Текст] /В. Федорович, А. Патрон. – М.: Институт США и Канады РАН. - 2007. - 386 с.
4. Особенности регулирования рынка страховых гарантий в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.ininfo.ru/mag/2010/2010-06/2010-06-013.html>. Дата обращения 22.02.2013.
5. Специальных продуктов под госзаказ не хватает[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://otchetonline.ru/art/yuristu/11659-13075.html>. Дата обращения 22.02.2013.

Станякин Сергей Викторович
Аспирант Орловского государственного университета – УНПК
e-mail: stanyakin@mail.ru