**Проблемы конкуренции в строительной отрасли**

**Республики Дагестан**

С 2018 года во всех субъектах Российской Федерации действуют дорожные карты по содействию развития конкуренции. Для того, чтобы этому процессу дать необратимый ход вопросы по запуску дорожных карт обсуждались при непосредственном участии Президента Российской Федерации на Госсовете. Каждый субъект РФ выбирает для себя наиболее актуальные товарные рынки и принимает стратегию по их развитию.

Предметом дорожной карты по содействию развитию конкуренции в Республике Дагестан на 2019-2021 годы (далее - План) являются направления развития конкуренции, которые имеют специальное, системное и существенное значение для развития конкуренции. Основными целями Плана являются: установление системного и единообразного подхода к осуществлению деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по созданию с учетом региональной специфики условий для развития конкуренции между хозяйствующими субъектами в отраслях экономики; содействие формированию прозрачной системы работы органов исполнительной власти Республики Дагестан в части реализации результативных и эффективных мер по развитию конкуренции в интересах потребителей товаров, работ и услуг, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, граждан и общества; выявление потенциала развития экономики, включая научно-технологический и человеческий потенциал; создание стимулов и содействие формированию условий для развития, поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, а также содействие устранению административных барьеров.

В дорожной карте республики отражено, что одной из основных угроз для развития конкуренции в Республике Дагестан являются административные барьеры, препятствующие вхождению на рынки новых участников, повышающие непроизводственные издержки и создающие условия для коррупции. В ходе проведения административной реформы существенно должны быть сокращены масштабы вмешательства органов государственной власти в экономическую деятельность, связанную с осуществлением государственного контроля (надзора), лицензированием, государственной регистрацией и экспертизой, обязательной сертификацией продукции. Однако на данный момент указанная работа не завершена: во многих сферах сохраняются ограничения выхода новых участников на рынки в виде необходимости получения от органов государственной власти различных разрешений, согласований и заключений. Одной из важнейших задач является сохранение условий развития малого и среднего бизнеса, прежде всего за счет обеспечения доступа к кредитным ресурсам, снижения уровня административных барьеров и расширения рынков сбыта продукции соответствующих участников рынка.

Основными экономическими барьерами в соответствии с аналитическими материалами Федеральной антимонопольной службы являются: необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений; ограниченная доступность финансовых ресурсов и высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников; отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, распределенным между действующими участниками рынка; высокие процентные ставки по банковским займам; сложность получения, а также высокая стоимость банковских гарантий для обеспечения государственных контрактов (договоров, соглашений); рост в реальном выражении стоимости ресурсов (горюче-смазочные материалы, энергоресурсы и т.д.); отсутствие равноценных условий для участия в сфере оказания экономических и социальных услуг субъектам малого бизнеса; сохранение хозяйственных функций за государственными унитарными предприятиями и муниципальными унитарными предприятиями в сферах, где их исполнение возможно коммерческими организациями; высокий уровень "теневой" экономики.

На текущий момент особой остротой отличаются проблемы соблюдения конкурентных позиций для всех участников товарного рынка в строительной отрасли республики. Исходя из этого, попробуем проанализировать позиции дорожной карты в этом направлении и их исполнение за текущий период.

В сфере строительства объектов капитального строительства, за исключением жилищного и дорожного строительства, по данным налоговых органов, на начало 2018 года в республике зарегистрировано 417 организаций частной формы собственности с общим объемом выручки от произведенной продукции 13318,9 млн. рублей. Объем (доля) выручки организаций частной формы собственности в сфере строительства (за исключением дорожного строительства) к объему (доле) выручки всех хозяйствующих субъектов в республике составляет 98,9 процента.

По данным обследования деловой активности строительных организаций, проведенного Дагестанстатом, по состоянию на 20 ноября 2017 года основными факторами, сдерживающими деятельность строительных организаций, являются неплатежеспособность заказчика (на этот фактор указали 24 проц. опрошенных руководителей организаций), недостаток квалифицированных рабочих (13 проц.), недостаток заказов на работу (32 проц.), конкуренция со стороны других строительных фирм (27 проц.) и высокий уровень налогов (50 проц.).

Для снижения административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции в строительной отрасли, необходимо принятие соответствующих нормативно-правовых и ведомственных актов с целью отмены избыточных и (или) дублирующих процедур, а также совершенствование реализации процедур, указанных в исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства.

Требуется реализация комплекса мер по созданию условий для добросовестной конкуренции путем установления прозрачности оформления разрешительных документов; ввода в эксплуатацию государственной информационной системы ценообразования в строительстве; развития конкуренции на рынках строительных материалов и конструкций за счет предоставления возможности использования в строительстве новых видов продукции.

В целях развития конкуренции в строительной отрасли необходимо: совершенствование системы ценообразования и сметного нормирования; развитие института использования проектной документации повторного применения; совершенствование института негосударственной экспертизы проектной документации.

Нельзя не отметить особое значение для придания всему строительству конкурентного потенциала роль проектных организаций. Единственной организацией в сфере архитектурно-строительного проектирования с государственной формой собственности в республике является ГУП РД "Дагестангражданкоммунпроект". По данным Ассоциации саморегулируемой организации "Северо-Кавказское сообщество проектных организаций", оно объединяет 57 частных проектных компаний. Доля организаций частной формы собственности в данной отрасли на сегодняшний день составляет 89,8 процента.

При дальнейшем росте производственного комплекса и его модернизации соответственно повысятся требования к проектировщикам, привлекаемым для реализации технологических проектов.

Но есть высокие риски, что указанные процессы будут сопровождаться увеличением объемов работ, выполняемых зарубежными компаниями, что в целом приведет к снижению роли и квалификации проектной отрасли России в целом.

Для предотвращения указанного негативного сценария необходимо предпринимать активные меры, направленные на: повышение роли инженеров-проектировщиков на протяжении всего инвестиционного цикла объекта, а также повышение компетенции проектировщиков; развитие конкурентных преимуществ отечественных проектных организаций, содействие выходу на зарубежные рынки для повышения конкурентоспособности отечественной проектной отрасли.

Дорожная карта содержит отдельное направление по дорожному строительству. По состоянию на 1 января 2018 года строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования осуществляют 85 подрядных организаций, в том числе 60 частных организаций и 25 государственных предприятий. Объем (доля) выручки организаций частной формы собственности к объему (доле) выручки всех хозяйствующих субъектов на начало 2018 года в республике составляет 61,5 процента.

В 2018 году начата работа по контролю за сохранностью дорог с использованием мобильных комплексов весового контроля транспортных средств. Это мероприятие позволит сохранить от разрушения сеть дорог, а также пополнить дорожный фонд Республики Дагестан штрафами за нарушение правил перевозки грузов.

Реализация указанных мероприятий по государственной поддержке дорожного хозяйства позволит улучшить транспортно-эксплуатационное состояние существующей сети дорог общего пользования и будет способствовать повышению безопасности дорожного движения.

К числу важнейших проблем дорожного хозяйства относятся: низкая эффективность работы дорожных предприятий, их технологическое отставание, недостаточный уровень конкуренции на рынке подрядных дорожных работ, недостаточность объемов финансирования и эффективных рычагов воздействия на функционирование дорожных предприятий.

Основным условием для допуска на рынок является наличие развитой производственной базы, позволяющей проводить требуемые виды работ для дорожной сети (дорожная техника, наличие оборотных финансовых средств для закупки материалов, допуск к нерудным строительным материалам, наличие специалистов, налаженное оборудование) и прозрачность проведения конкурсных процедур (тендеров).

При входе на рассматриваемые рынки для хозяйствующих субъектов существенными являются административные ограничения в виде процедуры участия в торгах, установленной Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=E57B1D08A44DE04EA9C72C9D617EDBB8E33BD4EF21D83B4DA479BABD963434ABD3D9F884EF3F71921F9A6810F5gBOBG) о контрактной системе.

По результатам расчетов количественных показателей структуры рынка - коэффициентов концентрации и коэффициентов индекса Герфиндаля-Гиршмана установлено, что рынок работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в пределах территории республик характеризуется высоким уровнем рыночной концентрации и неразвитой конкуренцией.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих структуру товарного рынка, позволили определить рыночную структуру изучаемого рынка и степень развития конкуренции на данном рынке. Рынок работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в пределах Республики Дагестан является высококонцентрированным с неразвитой конкуренцией.

За 2 последние года отрасль социального строительства значительно разбалансировалась из-за сложившейся ситуации с административными действиями по распределению заказов на строительство объектов. Первое действие, которое нельзя однозначно оценить – это пересмотр стоимости всех контрактов со строительными организациями на сумму более 2 миллиардов рублей. Цифра по экономии получилась внушительная, а стратегические последствия не были просчитаны, и мы не смогли мобилизовать строителей к моменту, когда в республику поступили бюджетные ресурсы на строительство двух сотен объектов за два года. Отсутствие стратегического партнерства между управленческим звеном и основным составом строительных организаций сориентировало правительство на привлечение в республику строительных структур из состава Министерства обороны Российской Федерации.

Вот здесь было допущено первое отступление от зафиксированной в дорожной карте параметров предоставления объемов строительства по предприятиям различных форм собственности. В дорожной карте с учетом сложившихся пропорций частным организациям должен быть предоставлен объем до 96 процентов. По программам строительства садиков и школ государственные структуры (ГСВУ-4) получили более 50 процентов от общего объема. Далее приводим информацию по ситуации с исполнением контрактов ГСВУ 4 из Доклада Счетной палаты Республики Дагестан по состоянию на 1 ноября 2020 года.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 года № 2247-р генеральным подрядчиком строительства 57 объектов дошкольного образования в целях реализации регионального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» является ФГУП «Главное военностроительное управление № 4» Министерства обороны Российской Федерации (далее – ФГУП «ГВСУ № 4»). На 1 ноября 2020 года ГКУ «Дирекция единого государственного заказчика-застройщика» перечислены ФГУП «ГВСУ № 4» денежные средства в сумме 2 294,4 млн рублей, или 45,2 % от объема финансирования (5 080,2 млн рублей) на строительство объектов дошкольного образования. Кассовое исполнение по строительству объектов дошкольного образования, согласно представленным формам КС-3, составило 1 455,1 млн рублей, или 28,6 % от объемов финансирования (5 080,2 млн рублей), и 19,0 % от годовых назначений (7 692,3 млн рублей). В ходе реализации национального проекта «Демография» в 2020 году предусмотрены мероприятия по строительству и вводу в эксплуатацию объектов, которые сопряжены со значительными рисками обеспечения своевременного выполнения строительных мероприятий и освоения выделенных средств. Генеральным подрядчиком строительства объектов является ФГУП «Главное военно-строительное управление № 4» Министерства обороны Российской Федерации По региональному проекту «Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» предусмотрены следующие мероприятия: - мероприятия по созданию дополнительных мест для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет запланировано строительство и ввод в эксплуатацию 20 детских садов на 1 950 мест (незавершенное строительство за 2019 год), по которым разработана проектно-сметная документация (ПСД) и получены положительные заключения по результатам ее государственной экспертизы. На реализацию мероприятия по строительству 20 детских садов на 1 950 мест в 2020 году предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 1 769,96 млн рублей (в том числе средства федерального бюджета – 1 130,33 млн рублей и республиканского бюджета – 639,63 млн рублей). На 1 ноября 2020 года профинансировано 1 150,2 млн рублей, или 65,0 % от годовых назначений (1 769,96 млн рублей). Средства направлены Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан. В свою очередь, Минстроем РД направлены ГКУ «Дирекция единого государственного заказчика-застройщика» денежные средства в сумме 803,45 млн рублей, или 70,0 % от объема финансирования (1 150,2 млн рублей), или 45,4 % от годовых назначений (1 769,96 млн рублей). По состоянию на 1 ноября 2020 года ГКУ «Дирекция единого государственного заказчика-застройщика» авансирование проводимых работ ФГУП «ГВСУ № 4» составило 817,2 млн рублей (с учетом аванса прошлого года в сумме 254,4 млн рублей). Объем выполненных работ по 19 объектам на 1 ноября 2020 года согласно представленным справкам о стоимости выполненных работ по форме КС-3 (кассовые расходы) составляет 636,4 млн рублей, или 36 % годовых назначений (1 769,96 млн рублей). По сравнению с 1 октября 2020 года (408,1 млн рублей) объем выполненных работ увеличился на 228,3 млн рублей, или на 55,4 %. Проведенный анализ показал, что из 20 детских садов, запланированных к вводу в текущем году, уровень строительной готовности по 4 объектам составляет до 40 процентов, по 8 объектам - более 60 процентов и имеются значительные риски завершения указанных объектов в 2020 году. По 4 объектам строительство находится в стадии завершения.

В ходе реализации регионального проекта «Современная школа» заключено 87 контрактов на сумму 6 700,6 млн рублей, или 93,5 % от планового объема на 2020 год (93 контракта), в том числе: на выполнение строительно-монтажных работ - 18 контрактов на сумму 6 384,5 млн рублей (ФГУП «ГВСУ № 4» - 12 контрактов на сумму 5 014,0 млн рублей, местные подрядные организации – 6 контрактов на сумму 1 370,5 млн рублей). На 1 ноября 2020 года профинансировано Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан 4 507,8 млн рублей, или 63,7 % от годовых назначений (7 079,2 млн рублей). Из 22 школ, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 года № 2247-р генеральным подрядчиком 24 строительства 16 школ является ФГУП «ГВСУ № 4» Министерства обороны Российской Федерации, которым заключены субподряды с 9 организациями. Кассовое исполнение по 16 объектам образования, строительство которых осуществляет «Главное военно-строительное управление № 4» Министерства обороны Российской Федерации составило 314,3 млн рублей, или 14,4 % от объемов авансирования (2 183,3 млн рублей). На выполнение строительно-монтажных работ ФГУП «ГВСУ № 4» заключены 12 контрактов на сумму 5 014,0 млн рублей. В настоящее время строительно-монтажные работы силами ФГУП «ГВСУ № 4» ведутся только на 12 объектах, из которых уровень готовности на 11-ти объектах составляет до 45 %, на 1 объекте - 97 % (школа на 300 уч. мест – блокпристройка к МКОУ "Эндирейская СОШ №2" в с.Эндирей Хасавюртовского района) Объем выполненных работ по объектам ФГУП «ГВСУ № 4» согласно актам выполненных работ по форме КС-2 по 8 объектам составил 328,2 млн рублей, из них оплачено по 7 объектам 314,3 млн рублей или 96 % от выполненного объема работ. Не начато строительство 4 школ, так как не заключены государственные контракты на проведение строительно-монтажных работ (школа на 400 ученических мест в с. Луткун Ахтынского района, школа на 1 224 ученических мест в г. Каспийске, школа на 300 ученических мест в г. Каспийске (СОШ №2), школа на 1 224 ученических мест в МКР «ИППОДРОМ» в г. Махачкале), Завершено строительство 3 объектов, строительство которых осуществлялось местными строительными организациями, без участия ФГУП «ГВСУ № 4» (школа № 26 в г. Махачкала на 604 ученических места, с. Теречное на 300 ученических мест и с. Кандаураул на 300 ученических мест Хасавюртовского района). На стадии завершения 2 школы (с. Оружба Магарамкентского района и с. Кемсиюрт Хасавюртовского района).

Для сравнения приводим пример по освоению бюджетных средств хозяйствующим субъектом, работающим на данном рынке по системе получения контракта через аукцион. Профинансированные по региональному проекту бюджетные средства Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан перечислены подрядной организации ООО «СтройИнвест» на реализацию мероприятий по строительству 2 школ на 1 000 ученических мест в г. Каспийске (МБОУ «СОШ № 12» на 500 мест в МКР 10 и МБОУ «СОШ № 13» на 500 мест в МКР 11). На строительство МБОУ «СОШ № 12» на 500 мест в МКР 10 г. Каспийска предусмотрено 551,6 млн рублей. Заключен контракт на выполнение СМР с ООО «СтройИнвест» на сумму 436,3 млн рублей. Объем принятых работ составляет 310,0 млн рублей. Кассовое исполнение – 301,8 млн рублей, или 69,1 % от стоимости контракта (436,3 млн рублей). Строительная готовность объекта - 71 %. На строительство МБОУ «СОШ № 13» на 500 мест в МКР 11 г. Каспийска предусмотрено 546,6 млн рублей. Заключен контракт на выполнение СМР с ООО «СтройИнвест» на сумму 431,5 млн рублей. Объем принятых работ составляет 312,0 млн рублей. Кассовое исполнение – 308,7 млн рублей, или 71,5 % от стоимости контракта (431,5 млн рублей). Строительная готовность объекта - 72 %. 26 В ходе реализации регионального проекта заключено 8 контрактов, или 50 % от запланированного объема (16 контрактов), на сумму 887,0 млн рублей на выполнение строительно-монтажных работ (МБОУ «СОШ № 12» – 436,3 млн рублей, МБОУ «СОШ № 13» – 431,5 млн.

Мы обязаны дать оценку структурным изменениям, происшедшим на этом рынке за последние 2 года. ГСВУ №4 получили контракта как с единственным поставщиком по первоначальной цене, рассчитанной проектировщиком, остальные компании через конкурентную борьбу на аукционах. В большинстве случаев величина уменьшения первоначальной стоимости доходила до 20 и более процентов. ГСВУ обязано было при выполнении объемов по контракту 25 % объемов исполнить в самостоятельном режиме. Как показывает практика все объекты были отданы в субподряд и строительством занимались дагестанские компании, у которых не всегда и были в распоряжении рабочая сила и спецтехника – отсюда и сплошные провалы. Субподрядчикам объекты отдавались ГСВУ №4 с авансированием 50 и более процентов, а аукционные победители бюджетные средства получают после сдачи объемов строительства по этапам.

Рано или поздно после сдачи всех объектов ГСВУ №4 покинет Дагестан, а что же останется на товарном рынке после них? Серьезные строители покинули или покидают территорию. Об этом также свидетельствует факты открытия особых счетов – экскроу-счетов для получения проектного финансирования – только одним застройщиком в Республике Дагестан. В Правительстве привязывают возможные банкротства застройщиков в ближайший период с технически моментом отсутствия счетов у застройщиков. На наш взгляд основные причины кроются в отсутствии достаточных объемов для всех застройщиков. По объемам, разыгрываемым для застройщиков на аукционах, падение стоимости превышает любые разумные пределы – это скорее всего отчаянные сигналы по ситуации на данном рынке.

За текущий период 2020 года в антимонопольное управление поступило более 100 обращений о включении хозяйствующих субъектов в Реестр недобросовестных поставщиков. После того, как контракт получен такой ценой, победитель остается перед фактом, как исполнить объемы по цене меньше себестоимости объекта. Таким образом, помимо отсутствия достаточных объемов, застройщиков ждет еще одна беда – включение в РНП и отлучение от бюджетных средств на 2 года.

Надо бы задуматься над парадоксом – в республику поступают бюджетные инвестиции в невиданных ранее объемах, а хозяйствующие субъекты, которым предназначено их освоение, разбегаются или разоряются. Все проблемы в неэкономических методах администрирования бизнес-процедур в условиях рыночной экономики.