**Парадоксы строительного рынка Республики Дагестан:**

**тенденции или особенности.**

С 2018 года во всех субъектах Российской Федерации действуют дорожные карты по содействию развития конкуренции. Для того, чтобы процессу внедрения и реализации дорожных карт дать необратимый ход, итоги по исполнению дорожных карт Президентом Российской Федерации включены в комплексную оценку деятельности руководителей субъектов Российской Федерации, с участием которых определяются наиболее актуальные товарные рынки и стратегия по их развитию. По прошествии двух лет есть основания для оценки конкурентного состояния на товарных рынках, признанных ключевыми для субъектов Российской Федерации.

Особую остроту в республике Дагестан имеют проблемы соблюдения конкурентных условий для всех участников товарного рынка в строительной отрасли. 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.

Исходя из этого, попробуем проанализировать позиции дорожной карты в этом направлении и их исполнение за текущий период.

За два прошедших года отрасль капитального строительства в республике значительно разбалансировалась не в пользу конкурентным принципам из-за сложившейся ситуации с административными действиями по распределению заказов на строительство объектов. Первое действие органов власти в республике, которое нельзя однозначно оценить – это пересмотр стоимости всех действовавших в 2018 году контрактов со строительными организациями на сумму более 2 миллиардов рублей. Безответственность чиновников, не принявших меры при расчете НМЦК на базе федеральных единых расценок в конце 2017 года перешла в большие потери для бизнеса после проведения аукционов. Были ли аналогичные ситуации в других субъектах Российской Федерации? Цифра по экономии получилась внушительная, а стратегические последствия не были просчитаны, и в 2019-2020 годах власти 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 подразделений 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 в 2018 году 98,9 %, в 2019 - 99,0; в 2020 - 99,1; в 2021 - 99,2 процентов. По программам строительства детских яслей, садиков и школ государственные структуры ФГУП «Главное военно-строительное управление № 4» Министерства обороны Российской Федерации (ГСВУ-4) получили более 70 процентов от общего объема.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации 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» было определено ГВСУ № 4. На 1 ноября 2020 года ГВСУ № 4 перечислены 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 документов, 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). По такому же региональному проекту предусмотрены следующие 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 и получены положительные заключения по результатам ее государственной экспертизы. На реализацию мероприятия по строительству 20 детских садов на 1 950 мест в 2020 году были предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 1 769,96 млн рублей. На 1 ноября 2020 года профинансировано 1 150,2 млн рублей, или 65,0 % от годовых назначений (1 769,96 млн рублей). 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 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 на выполнение строительно-монтажных работ - 18 контрактов на сумму 6 384,5 млн рублей, в том числе с ГВСУ № 4 - 12 контрактов на сумму 5 014,0 млн рублей, с местными подрядными организациями – 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 строительства 16 школ является ГВСУ № 4, которым заключены субподряды с 9 организациями. Кассовое исполнение по 16 объектам образования, строительство которых осуществляет ГВСУ №4 составило 314,3 млн рублей, или 14,4 % от объемов авансирования (2 183,3 млн рублей). Не начато строительство 4 школ, так как не заключены государственные контракты на проведение строительно-монтажных работ.

Для сравнения приводим пример по освоению бюджетных средств хозяйствующими субъектами, работающим на данном рынке по системе получения контракта через аукцион. Завершено строительство 3 объектов, осуществлявшееся местными строительными организациями, без участия ГВСУ № 4. На стадии завершения 2 школы.

Основная мотивировка в привлечении военных строителей заключалась в необходимости ускорения строительства, заключение контрактов, минуя процедуры Закона о контрактной системе. А получилось так, что самым обсуждаемым вопросом на всех совещаниях по социальному строительству стал вопрос несвоевременности выполнения обязательств государственным подрядчиком.

Мы обязаны дать оценку структурным изменениям, происшедшим на этом рынке за последние 2 года. ГСВУ №4 получили контракты как с единственным поставщиком по первоначальной цене, рассчитанной проектировщиком, остальные компании через конкурентную борьбу на аукционах. В большинстве случаев величина уменьшения первоначальной стоимости для участников аукционов 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 местные 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 строительном рынке после них? Серьезные строители, теряя объемы строительства, покинули или покидают территорию. Об этом также свидетельствует факт открытия особых счетов – экскроу-счетов для получения проектного финансирования – только одним застройщиком в Республике Дагестан. В Правительстве республики привязывают возможные банкротства застройщиков в ближайший период с технически моментом отсутствия счетов у застройщиков. На наш взгляд основные причины кроются в отсутствии достаточных открытых прямых 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.

При всех вариантах строительства с единственным ли поставщиком либо с аукционными победителями на первый план выдвигается проблема качества подготовки проектно-сметной документации по всем социально значимым строительным объектам. Несмотря на то, что все ресурсы для строительства были доведены до заказчиков еще в феврале-марте, к значительной части проведения аукционов или же предоставления объектов для строительства единственным исполнителем были начаты в сентябре и октябре.

Вполне понятно, что по всем этим случаям профессиональные жалобщики не дремлют, которые и начинают торпедировать заказчиков по срокам исполнения контрактов. На всех комиссиях по рассмотрению жалоб на короткие сроки исполнения контрактов все заказчики клятвенно заверяют комиссию управления о возможности исполнения контрактов именно по результатам проведения аукционов, а это очень часто - строительство школы на 250 миллионов рублей за три месяца или садика на 70 миллионов за два месяца при нормативных сроках строительства 10-12 месяцев. Причины задержки в проведении аукционов – в сроках осуществления экспертизы проектно-сметной документации. При нормативных сроках его проведения за 1-2 месяца фактически экспертиза длится на 5-8 месяцев. Эти факты свидетельствуют об очень плохом качестве проектно-сметной документации, стоимость которой составляет часто до 10 процентов от стоимости самого объекта строительства. При всем при этом мы не знаем ни одного случая, когда заказчик либо иной орган, представляющий интересы государства или республики, предъявил бы претензии к работе проектной организации, из-за которого срываются сроки строительства. Нет безупречного результата у проектантов и нет с них какого-либо существенного спроса. Все усилия Правительства Российской Федерации по доведению до заказчиков федеральных ресурсов на строительство в начале года нивелируются проектными и экспертными организациями. Представляется, что такая ситуация является узким местом при освоении бюджетных средств во многих субъектах Российской Федерации и требует законодательного ужесточения требований к этим звеньям в строительной отрасли.

В этой же плоскости антимонопольным органам приходится искать решения по обращениям правоохранительных органов на сокращения сроков строительства при проведении аукционов. Аналитики правоохранительных органов упрощают ситуацию до сопоставления двух цифр: сроки по проектно-сметной документации и сроки по контракту после завершения аукциона. Если они разнятся, то требуют проведения внеплановых проверок управления и отмены аукционов.

За 2020 год Дагестанское УФАС получило более 30 обращения от регионального УФСБ с требованиями проведения проверок и принятия мер. Надо понимать, что каждый сотрудник управления – член комиссии, принимающий решение оказывается между двух огней. Быть обвиненным в срыве национальных проектов при отмене решений, и в такой же ситуации, только обвиненным в халатности при сохранении решений заказчиков по определению победителей. И та и другая перспектива чревата уголовными статьями, что и показывает практика последних лет.

В Дагестанском УФАС по самым сложным обращениям правоохранителей были сделаны попытки привлечения экспертов для оценки возможности строительства социальных объектов в короткие сроки. К сожалению, ни один эксперт не был готов в установленные для рассмотрения жалоб сроки дать заключения по объектам, такую же позицию к запросам антимонопольного органа заняли и республиканские министерства, и ведомства. Заключения антимонопольный орган не получил и в месячный срок, отведенный для внеплановой проверки. Можно ли в таких случаях принимать решения на глаз и на свой страх и риск? Закон обязывает комиссию антимонопольного органа принимать решение не позже пятого дня после регистрации жалобы. Решения всегда принимаются в эти сроки, а значит сохраняются вышеуказанные персональные риски для сотрудников антимонопольного органа в составе комиссий.

Ситуация с авансированием строительства объектов социального значения также требует установления однородных подходов для всех подрядчиков, независимо от форм собственности и способа получения заказа на исполнение. В республике вопросы авансирования обсуждались на уровне комитета Народного Собрания республики еще в начале 2019 года и было рекомендовано не предоставлять авансы дабы не привлекать недобросовестных участников строительного рынка. Что произошло дальше? После вхождения на рынок военно-строительной компании и провала первой стадии запуска строительных работ данная компания начала раздавать своим субподрядчикам авансы в размере 50 и более процентов. На наш взгляд, однотипные объекты у одного заказчика должны авансироваться и вообще финансироваться по одной и той же схеме и это в интересах создания равных конкурентных условий на всех стадиях реализации строительного подряда.

Еще несколько лет назад в строительной отрасли могли «подрабатывать» в системе торгов фирмы-однодневки. С введением в нормативно-правовую базу дополнительных требований по предоставлению опыта выполнения аналогичных работ эта страница перевернута окончательно. По всем основным направлениям введена практика подтверждения опыта. Это гарантирует заказчиков от участия в торгах «случайных» хозяйствующих субъектов, но не снимает проблему демпингования на торгах, некачественного исполнения контракта и вероятностей включения строительных организаций в реестр недобросовестных поставщиков. Помимо увеличения объемов распределяемых заказов через торги необходимо задействовать потенциал саморегулирующих организаций в части выработки добросовестного поведения к торгам и исполнению заказов. Активная позиция саморегулирующих организаций позволит правильно квалифицировать действия по недобросовестному демпингу и защищать заказчиков от срывов исполнения заказов в первую очередь через процедуры лишения статуса членов саморегулирующей организации. К сожалению, учредителей СРО больше интересуют вопросы финансирования своей организации и дополнительные обоснованные исключения хозяйствующих субъектов из состава СРО лишает их членских взносов. В глобальном значении замена системы лицензирования на саморегулирование имеет очень неоднозначные последствия. Бюрократическая государственная машина при всех вариантах создания административных барьеров всем участникам процедуры лицензирования отличалась нейтральным характером и равномерностью распределения «вредности» самой системы на общее количество участников. Система саморегулирования в одном субъекте Российской Федерации может иметь разрушающие результаты для конкуренции, в другом субъекте – никакого влияния, в третьем субъекте – активное содействие в развитии конкурентного потенциала субъекта Российской Федерации. Саморегулируемые организации могут наладить систему взаимодействия с антимонопольным органом по отлучению недобросовестных участников от торгов. В самостоятельном режиме с учетом процедурных нюансов антимонопольный орган по нашей статистике удовлетворяет каждое седьмое-восьмое обращение. С учетом информации антимонопольных органов саморегулируемые организации могут принимать решения об исключении недобросовестных участников из своего состава. Правовое обеспечение такого взаимодействия и принятия решений можно решить внесением соответствующих позиций в закон о саморегулируемых организациях.

Руководитель УФАС по РД Каир Бабаев