

## Антимонопольное регулирование в строительстве: сущность, задачи, инструментарий

© 2012 Д.О. Харченко

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

E-mail: fomin@sseu.ru

Раскрывается содержание антимонопольного регулирования, его особенности в инвестиционно-строительном комплексе. Особое внимание уделено государственному строительному заказу, его принципам и инструментам реализации.

*Ключевые слова:* конкуренция, антимонопольное регулирование, государственный строительный заказ.

Конкуренция, как экономическое явление, несет в себе ряд противоречий. Основное из них скрыто в двойственности ее задач. Можно выделить две группы разнонаправленных, а в определенном смысле и взаимоисключающих задач, которые обуславливают противоречивость системы госрегулирования хозяйственных процессов.

Одна из задач регулирования состоит в том, чтобы сгладить неравенство конкурентных условий. Это может быть достигнуто за счет элиминирования преимуществ, которыми располагают отдельные участники, например, каким-то образом ограничив возможности крупных фирм в реализации положительного эффекта масштаба. Возможен и другой путь - предоставление определенных привилегий (в частности, организациям малого бизнеса). Но в любом случае необходимо сохранить ту стимулирующую функцию, которую несет в себе конкуренция. Смысл регулирования - создание и поддержание условий для эффективной реализации этой функции. Причем следует иметь в виду, что в значительной мере технические и экономические достижения являются результатом деятельности монополий и система регулирования конкуренции не может игнорировать их интересов. Общество также не заинтересовано в удалении из конкурентного процесса участников, деятельность которых обеспечивает технологический прогресс. Именно поэтому регулирующие законодательство не только защищает конкуренцию, но и формирует баланс между конкурентными отношениями и монополистическими тенденциями. Суть проблемы состоит не в том, что полное или частичное освобождение кого-либо из участников конкурентных процессов от соблюдения общих правил означает нарушение от принципа равенства, а в том, что соблюдение этого принципа становится препятствием для прогрессивных изменений в хозяйственной системе. Устранить возникающее противоречие посредством регулиро-

вания конкуренции невозможно. Поэтому при выстраивании системы регулирования конкуренции следует ориентироваться не на устранение этого противоречия, а на его преобразование в инструмент реализации принципа состязательности конкурентных отношений.

Важно подчеркнуть, что конкуренция со всей своей противоречивостью является регулятором производства, определяющим динамизм развития рынка. По сути, она противостоит монополизму. Сущностное сопоставление конкуренции и монополии представлено в ряде научных работ<sup>1</sup>. Несомненный интерес вызывает работа И.Г. Окрепиловой<sup>2</sup>, в которой в концентрированной форме представлены результаты сопоставлений основных понятий в рамках рассматриваемой проблематики. Указывается, в частности, что конкуренция и монополия образуют диалектическое единство противоположностей. Они постоянно противостоят друг другу на рынке, являются неотъемлемыми элементами рыночных отношений, создают основу для эффективного функционирования рыночного механизма. Базовые определения конкуренции и монополии состоят в следующем.

**Конкуренция** (от лат. *concurrere* - сталкиваться) - состязательность хозяйственных субъектов, когда их самостоятельные действия ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Конкуренция может рассматриваться как борьба фирм за ограниченный объем платежеспособного спроса потребителей, которая ведется фирмами на доступных им сегментах рынка.

Зачастую конкуренция трактуется как состязание между товаропроизводителями за наиболее выгодные сферы приложения капитала, рынка сбыта, источники сырья. Она выступает при этом как инструмент регулирования пропорций общественного производства.

**Монополия** (от гр. *monos polien* – единственный продавец) – это абсолютное преобладание в экономике единичного производителя или продавца продукции. Такое преобладание обеспечивает субъектам хозяйствования, добившимся монополии, исключительное право распоряжения ресурсами, возможность давления на конкурентов, потребителей и общество в целом, возможность получения сверхприбылей и устойчивого получения прибыли вообще.

Кроме того, монополию можно рассматривать как<sup>3</sup>:

- исключительное право одного или группы на что-либо (например, на землю), на производство или приобретение чего-либо, торговлю определенными товарами;
- предприятие (группу предприятий), занимающее доминирующее положение на отраслевом, национальном или мировом рынке;
- форму рынка, контролируемого одним или несколькими предприятиями.

В экономической науке известны четыре модели конкуренции, ставшие классическими: совершенной (чистой) конкуренции, монополистической, олигополистической конкуренции и чистой монополии. При этом совершенный конкурентный рынок может быть представлен совершенной конкуренцией, монополистической конкуренцией, олигополией и монополией.

На практике типы конкурентных отношений, соответствующие этим понятиям, в чистом виде почти не встречаются. Сложность заключается в том, что перечисленные рыночные структуры всегда смешаны, причем в различных пропорциях.

Термин “монополия” в работах российских ученых охватывает, как правило, широкий круг экономических структур, в то время как зарубежные исследователи применяют термины “олигополия”, “двусторонняя монополия”. Имеются в виду крупные компании, которые характеризуются высокой долей продаж на отраслевом рынке, а также значительными объемами активов и прибылей. **Двусторонняя монополия отражает** взаимодействие единого поставщика или объединенного покупателя (транспорт, энерго-, водо-, газоснабжение и т. д.).

**Олигополия** предполагает наличие на рынке немногих поставщиков, число которых колеблется от двух (дуополия) до семи-восьми.

Регулирование конкуренции целеориентировано на противодействие монополизации рынка реально функционирующими бизнес-субъектами. При этом могут быть применены различные методы: административного (законодательного) регулирования, нормативно-ориентирующего (кор-

ректирующего) регулирования. Каждый из представленных методов активно используется органами госрегулирования практически во всех странах, развивающихся на принципах рыночной экономики.

Обращаясь к антимонопольному регулированию в строительстве следует иметь в виду, что инвестиционно-строительный комплекс (ИСК) – это особая рыночная сфера, потенциально подверженная монополистическим тенденциям. ИСК традиционно рассматривается как один из основных объектов антимонопольного регулирования. При этом само антимонопольное регулирование является составным элементом системы государственного регулирования, и по своему содержанию оно соответствует подходам, положенным в основу госрегулирования. Но госрегулирование экономики как на макро-, так и на микроуровне включает в себя ряд направлений, форм и механизмов. В части антимонопольного регулирования они реализуются в рамках антимонопольной политики.

Антимонопольное регулирование в строительстве в общем виде соответствует единым принципам и подходам, используемым национальной и региональной системой антимонопольного регулирования. Однако оно имеет ряд особенностей, значимых с позиций управленческой практики.

В общем виде антимонопольное регулирование следует рассматривать как один из способов реализации органами исполнительной власти целей государственной политики. С его помощью осуществляется влияние органов исполнительной власти на конкуренцию. Данный аспект в российских условиях приобретает особую актуальность, так как государственное регулирование служит одним из основных источников создания неравных условий конкуренции на российских рынках. Двумя важнейшими инструментами деформации конкурентной среды являются выборочная поддержка предприятий и создание барьеров внедрения на рынки. Если противодействие созданию административных барьеров внедрения на товарные рынки составляет значительную часть деятельности органов антимонопольного регулирования в России и ее регионах, то проблемы выборочной поддержки предприятий, формирования решений о возможном ее противоречии принципу равных условий конкуренции еще далеки от своего решения. Особое значение приобретают инструменты обеспечения конкуренции в тех рыночных сферах, где госрегулирование выполняет структурообразную функцию. К числу таких сфер относится и инвестиционно-строительная сфера, создающая условия

для обеспечения жизнедеятельности населения и организации воспроизводственного процесса.

С теоретико-методологических позиций государственное регулирование представляет собой использование ресурсов государства для ограничения свободного принятия решений экономическими агентами. Регулирование, по сути, всегда является нарушением условий рыночной конкуренции. В то же время на рынках, где эффективность снижается благодаря наличию различных “несовершенств” или “провалов”, существует объективная необходимость в использовании средств государственного регулирования. В теории общего равновесия государственное регулирование является средством достижения состояния *second best* (*второго лучшего*), когда: (а) *первое лучшее* – эффективное равновесие системы конкурентных рынков, недостижимо; (б) государственное регулирование частично компенсирует искажающее воздействие объективно существующих “несовершенств”. В этом контексте воздействие государственного регулирования на рынок может оказаться не анти-, а проконкурентным<sup>4</sup>.

Государственное регулирование означает, что органы исполнительной власти регулируют процесс внедрения на рынок конкретных бизнес-субъектов, а следовательно, рыночную власть и величину их монопольной прибыли. На практике государственное регулирование всегда связано с предоставлением конкретным чиновникам значительных полномочий в принятии решений и при определенных условиях чиновники могут быть заинтересованы в повышении барьеров внедрения на рынок, что приведет к созданию монопольной прибыли, которая представляет в данном случае ренту, поскольку ее возникновение связано с использованием специфического ресурса. В этом смысле широко используемое выражение “административный ресурс” представляется чрезвычайно точным. Указанная рента может полностью или частично изыматься носителями административного ресурса, и именно поэтому государственное регулирование всегда таит в себе опасность рентоориентированного поведения.

Конкурентные процессы, протекающие на фоне государственного регулирования, сталкиваются с рядом острых проблем. Их анализ на протяжении последнего десятилетия проводится, в первую очередь, в контексте административных барьеров. В инвестиционно-строительной сфере в качестве эффективного метода антимонопольного регулирования широко используется *система государственных закупок*. При этом конкуренция на рынке государственных

закупок рассматривается в контексте антимонопольной политики реже, чем это необходимо. С позиции антимонопольного законодательства вопрос о воздействии органов исполнительной власти на конкуренцию в сфере государственных закупок является частью более широкой проблемы – предотвращения антиконкурентных действий органов исполнительной власти. Антимонопольный контроль над системой государственных закупок в России осуществляется в соответствии с действующим законодательством, однако с точки зрения конкурентной политики данная система интересна по ряду причин. Эти причины сводятся к следующему:

- государственные закупки представляют собой емкий рынок, слабо подверженный циклическим колебаниям;
- антиконкурентные эффекты в сфере государственных закупок ярко демонстрируют влияние правил организации рынка на результат его функционирования (здесь неэффективность – в смысле высоких цен и недостаточного качества – системы государственных закупок всегда отражает результат неэффективности используемых процедур);
- в свою очередь, при анализе причин неэффективности процедур чрезвычайно трудно определить, в какой степени она связана с объективными обстоятельствами (включая некомпетентность организаторов), а в какой – с согласованными действиями организаторов закупок и поставщиков либо поставщиков между собой;
- система государственных закупок в России испытывает воздействие конкуренции едва ли не меньше любой другой сферы экономической деятельности, выступая важнейшим источником создания неравных условий конкуренции на рынках.

Главной целью внедрения конкурсных закупок служит повышение эффективности государственных расходов благодаря введению элементов конкуренции на этапе заключения контрактов. В свою очередь, эффективность конкурсной системы заключения контрактов находится в прямой зависимости от используемых механизмов и правил проведения торгов.

Конкурсные торги – это разновидность конкуренции *за рынок*. Основываясь на предложениях участников, представитель исполнительных органов (здесь он играет роль агента, максимизирующего общественное благосостояние) выбирает компанию, которая приобретает монопольное положение по отношению к заранее согласованному объему закупок.

Общий принцип таков – чем более высокий уровень конкуренции обеспечивает механизм

проведения конкурсных торгов, тем более обоснованы результаты торгов с точки зрения цен и условий поставки. Этот общий вывод на практике может быть модифицирован с учетом особенностей тех товаров, которые становятся объектом конкурсных закупок. В условиях неполноты контрактов при рассмотрении объекта закупок возникает проблема выбора между более интенсивной конкуренцией и уверенностью в качестве продукции, которая будет поставлена во исполнение контракта. В общем виде при закупках неоднородной продукции можно считать допустимым некоторое ограничение конкуренции (например, путем предъявления дополнительных требований к участникам торгов). Одна из проблем эффективной организации торгов, таким образом, заключается в обеспечении соответствия схемы торгов особенностям закупаемой продукции.

Такие особенности характерны, в частности, для строительной продукции. В капитальном строительстве создана и достаточно успешно функционирует система государственного строительного заказа (ГСЗ). В теоретико-методических исследованиях последних лет<sup>5</sup> широко освещены концептуальные подходы, принципы и методы реализации ГСЗ. Научная общественность получила возможность ознакомиться с рыночно-ориентированной концепцией госзаказа. Применительно к проблематике антимонопольного регулирования просматривается двойственность государственного строительного заказа. С одной стороны, ГСЗ правомерно рассматривать как возможный ограничитель конкурентных процессов в ИСК, так как он является регулирующим, а в определенной степени и регламентирующим механизмом. С другой стороны, он может выступать в качестве активизатора конкуренции. В этом случае он должен выполнять стимулирующую роль в отношении строительных организаций и инвестиционно-строительных компаний, противостоящих потенциальным, а иногда и реальным монополистам.

Государственный строительный заказ способен предоставлять организациям, которые не относятся к числу активных участников рынка, но обладают определенным потенциалом, дополнительные возможности для роста и развития. Тем самым он может создать реальные предпосылки для развития конкуренции в строительстве, что полностью соответствует целям и задачам антимонопольного регулирования.

Представляет целесообразным предметно рассмотреть современные принципы построения и механизмы осуществления государственного строительного заказа, который реализуется в рамках *строительного прокьюремент*<sup>6</sup>.

Прокьюремент определяется как “совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной компании посредством конкурсных торгов”. Это определение вполне обоснованно. Оно очерчивает как цель прокьюремент, так и механизмы его практической реализации. Причем сохраняет актуальность проблема интеграции прокьюремент в систему государственного регулирования экономики, которое осуществляется в современных условиях на принципах предпринимательства. В рамках госпредпринимательства прокьюремент принято рассматривать с различных точек зрения:

- как механизм рационализации бюджетных расходов;
- как одно из основных направлений поддержки государством предпринимательства;
- как способ взаимодействия бизнеса и власти;
- как механизм поддержки конкуренции в конкретном секторе экономики (в данном случае – в ИСК);
- как систему организации логистики государственных закупок;
- как один из методов осуществления маркетинга.

Прокьюремент – достаточно общее явление. Он охватывает все виды государственных закупок, осуществляемых на новой прогрессивной основе. Государственный строительный заказ – лишь часть госзакупок, причем часть, имеющая ярко выраженную специфику. Специфика ГСЗ как разновидности системы государственных закупок состоит в следующем:

- Государственный строительный заказ способен предоставлять организациям, не являющимся активными участниками рынка, но обладающим значительным потенциалом, дополнительные возможности для развития.
- При формировании ГСЗ невозможно в полной мере отразить характеристики объектов, которые впоследствии будут введены в эксплуатацию.
- ГСЗ состоит из двух последовательных стадий – формирования государственного строительного заказа и его реализации. Характер деятельности субъектов госзаказа и степень их воздействия на результаты его реализации неоднородны. На стадии формирования наиболее активна деятельность государства в лице своих представителей, на стадии реализации большую активность приобретают непосредственные исполнители государственного строительного заказа – субъекты ИСК.
- ГСЗ в составе строительного прокьюремент является длительным комплексным процес-

сом, состоящим из ряда частных процессов. И стадия формирования, и стадия реализации государственного строительного заказа включают в себя ряд конкретных процессов. Это означает, что в управлении ГСЗ должны найти отражение принципы процессного управления, основным из которых является принцип достижения согласованности процессов.

- ГСЗ нуждается в привлечении специалистов высокой квалификации.

- Особое значение имеют коммуникативные аспекты государственного строительного заказа. Объекты ГСЗ на стадии его формирования не обладают материально-вещественным наполнением. В этих условиях при продвижении таких объектов (второе, как правило опережает процесс их ввода в эксплуатацию) необходимо активизировать косвенные факторы, на основе которых выстраивается имидж конкретных ГСЗ.

- Формирование ГСЗ должно осуществляться в рамках творческого конкурса. Любые госзакупки производятся на основе тендера, целью которого является снижение государственных затрат. Однако для государственного строительного заказа такой подход представляется недостаточным. Строительство, как известно, - специфическая отрасль хозяйственного комплекса. Оно не только создает объекты, предназначенные для организации производственных или общественных процессов (во всей совокупности их составляющих), но и формирует градостроительную среду, в оценке которой используются и рациональный, и творческий подход.

- ГСЗ всегда зависит от градостроительных концепций, реализуемых в регионах, и деятельности органов градостроительного регулирования.

- ГСЗ должен формироваться и реализовываться на принципах полной ресурсной обеспеченности проектируемых (моделируемых) мероприятий. Это достигается на основе проведения процедур сопоставления целей и задач, решаемых с помощью государственного строительного заказа и регионального ресурсного потенциала.

Исключительно важна ориентация ГСЗ на объем инвестиционных ресурсов, который может

быть привлечен для его реализации. Этот принцип, очевидный на первый взгляд, нарушается в большинстве случаев. Существование рынка инвестиций создает иллюзию его широких масштабов. Все чаще используется принцип, в соответствии с которым разработчики различных проектов опираются только на зависимость объема привлекаемых инвестиций от степени привлекательности проекта. Безусловно, такая зависимость имеется и должна учитываться. Однако реально существуют и ограничения в ресурсном потенциале, в том числе и в инвестиционном. Объективно определить эти ограничения можно по результатам мониторинга ресурсного потенциала инвестиционно-строительного комплекса, сформированного в пределах конкретного региона. В основу такого мониторинга должна быть положена структура ресурсного потенциала ИСК, в которой должны выделяться инвестиционные, материально-технические и трудовые ресурсы, а также компоненты, которые принято относить к нематериальным - культурно-исторический потенциал территории (региона), ее имидж в совокупности других территориальных образований и т. п. Представляется, что учет данных требований создаст ситуацию, когда проекты, предназначенные к реализации системой госзаказа - одним из инструментов антимонопольного регулирования, смогут приобрести необходимую и достаточную ресурсообеспеченность, т. е. реальные предпосылки для их практического воплощения.

<sup>1</sup> См.: *Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А.* Государственные закупки в рыночной экономике. СПб., 2004; *Кныш М.И.* Конкурентные стратегии : учеб. пособие. СПб., 2000; *Кошечев В.А.* Методология формирования и реализации государственного строительного заказа в системе предпринимательства : дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2009.

<sup>2</sup> *Окрепилова И.Г.* Конкуренция и антимонопольное регулирование : учеб. пособие / С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов. СПб., 2001.

<sup>3</sup> Там же. С. 16.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> *Кошечев В.А.* Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: *Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А.* Указ. соч.; *Кныш М.И.* Указ. соч.; *Окрепилова И.Г.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 03.10.2012 г.