

РЕШЕНИЕ

о нарушении антимонопольного законодательства № 08-04-16/15

Резолютивная часть решения оглашена 15 августа 2017 года

В полном объёме решение изготовлено 29 августа 2017 года г. Мурманск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Мурманского УФАС России) в составе: председателя комиссии – заместителя руководителя управления Поповой И.Н., членов комиссии: начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Коптева А.С.; главного специалиста-эксперта отдела контроля товарных и финансовых рынков Рединой Е.Н.,

рассмотрев материалы дела по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в заключении соглашения между администрацией города Мурманска (далее – Администрация), комитетом имущественных отношений администрации города Мурманска (далее – Комитет), АО «Агентства Мурманнедвижимость» (далее – АО «АМН», Агентство) и АО «Строительная компания «АСМ» («Агростроймонтаж»)» (далее – АО «СК «АСМ») с целью ограничения доступа хозяйствующим субъектам на рынок строительства жилья экономического класса в городе Мурманске,

при участии представителя Прокуратуры Мурманской области <...>;

при участии представителей Администрации города Мурманска <...>, <...>;

при участии представителя Комитета имущественных отношений администрации города Мурманска <...>,

при участии представителей АО «Агентства Мурманнедвижимость» <...> (на август 2017 года), <...>, <...>, <...>;

при участии генерального директора АО «СК АСМ» <...> (на октябрь 2016 года)

УСТАНОВИЛА:

В Мурманское УФАС России поступили материалы Прокуратуры Мурманской области, указывающие на возможное нарушении Администрацией города Мурманска антимонопольного законодательства при реализации программы по переселению граждан из аварийного и ветхого жилья.

Из существа поступившей информации следует, что при реализации мероприятий программ по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья на территории муниципального образования город Мурманск между Администрацией города Мурманска и ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» заключено ограничивающее конкуренцию соглашение по ограничению доступа на товарный рынок хозяйствующих субъектов, что запрещено статьёй 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В частности, Прокуратура Мурманской области указала на то, что Комитетом имущественных отношений города Мурманска были проведены открытые аукционы в электронной форме на право заключения муниципальных контрактов на участие в долевом строительстве малоэтажных многоквартирных домов в городе Мурманске. Техническое задание составлено таким образом, что его условиям соответствовали только строительные объекты ММУП «Агентство Мурманнедвижимость», иных объектов, отвечающих заявленным требованиям, на момент проведения аукционов на территории города Мурманска не имелось.

По итогам рассмотрения материалов Прокуратуры Мурманской области Мурманским УФАС России установлены признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства были проведены заседания комиссии 18 октября 2016 года, 15 ноября 2016 года, 14 декабря 2016 года, 28 декабря 2016 года, 20 февраля 2017 года, 30 марта 2017 года, 18 апреля 2017 года, 16 мая 2017 года, 7 июня 2017 года, 28 июня 2017, 11 июля 2017

В рамках рассмотрения дела запрошена информация, сведения и документы у ООО Архитектурно-проектная мастерская «Артель+», ОАО «Мурманоблгаз», ОАО «Мурманская горэлектросеть», Контрольно-счетной палаты города Мурманска, Главы муниципального образования город Мурманск, Совета депутатов города Мурманска, АО «Строительная компания «АСМ», АО «Агентство Мурманнедвижимость», Комитета имущественных отношений города Мурманска, Комитета градостроительства и территориального развития администрации города Мурманска, ГК - Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, ООО «Региональный Центр Ценообразования в строительстве».

В рамках межведомственного взаимодействия и сотрудничества проведены рабочие встречи, запрошена информация у УЭБиПК УМВД России по Мурманской области, Главного управления МЧС России по Мурманской области, Министерства строительства и территориального развития и его подведомственных учреждений, Управление ФНС по Мурманской области, Контрольно-счётной палаты Мурманской области, Комитета государственного и финансового контроля Мурманской области, Управления Федерального казначейства по Мурманской области, а также центрального аппарат ФАС России.

Комиссия Мурманского УФАС, исследовав доводы Заявителя, выслушав пояснения и возражения представителей сторон, проанализировав представленные документы и сведения, приходит к следующим выводам.

Между Администрацией города Мурманска, Комитетом имущественных отношений (структурным подразделением исполнительного органа местного самоуправления), АО «Агентство Мурманнедвижимость» и АО «Строительная компания «АСМ» заключено ограничивающее конкуренцию соглашение, которое привело к недопущению, ограничению и фактически устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов на рынке строительства первичного жилья, а также к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов, работающих на этом рынке.

Предметом соглашения стало создание преимущественных условий для АО «СК «АСМ» на рынке строительства первичного жилья (увеличение доли рынка, выручки, загрузка мощностей и так далее), обеспечение заказом на долевое строительство только АО «СК «АСМ» и аффилированные к нему хозяйствующие субъекты посредством АО «Агентство Мурманнедвижимость» (через связку участник долевого строительства - застройщик – генеральный подрядчик).

Из обстоятельств дела следует, что по соглашению было решено создать для АО «СК «АСМ» благоприятные условия функционирования на рынке, что фактически означает назначение Общества единственным конечным исполнителем по муниципальной программе переселения, то есть перераспределение муниципальных благ в пользу определённого хозяйствующего субъекта, при этом полностью исключив какую-либо конкуренцию, начиная с момента разработки соглашения и закрывая его реализацией.

Следует отметить, что реализацию антиконкурентных соглашений часто сопровождают иные нарушения, в том числе и смежного законодательства. Это обусловлено тем, что для сторон приоритетным является достижение цели соглашения – результата, без учета возможных негативных последствий.

Кроме того, у сторон в виду их положения имеется административная возможность минимизировать риски от своих действий. Это обусловлено тем, что орган местного самоуправления как независимая от государства система власти самостоятельно управляет муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также решает иные вопросы местного значения, в том числе осуществляет текущий контроль за своей деятельностью.

Усугубило ситуацию отсутствие системы сдержек и противовесов во взаимодействии представительного и исполнительного органа местного самоуправления, что исключило какой-либо внутренний контроль на предмет пресечения нарушений.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями

Антимонопольный орган осуществляет функцию государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами в соответствии со статьёй 22 Закона о защите конкуренции.

Статьёй 16 Закона о защите конкуренции прямо запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или

организациями или между ними и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, помимо прочего к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Перечень нарушений, указанный в статье 16 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

Квалифицирующими признаками применительно к статье 16 Закона о защите конкуренции выступают реальные либо возможные негативные последствия для определённой конкурентной среды и выявление причинной связи между определённым соглашением и такими последствиями.(1)

Понятие соглашения дано в пункте 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции. Под соглашением понимаются договорённость в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договорённость в устной форме. Соглашение может быть заключено конклюдентными действиями (2).

Законом о защите конкуренции не установлено специального требования к форме соглашения хозяйствующих субъектов, направленного на ограничение конкуренции. Президиум ВАС РФ(3) разъяснил, что Закон о защите конкуренции содержит специальное определение понятия соглашения для целей применения антимонопольного законодательства. Нормы Гражданского Кодекса РФ применению в данном случае не подлежат.

Верховный суд Российской Федерации указал, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан, в том числе, с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующих субъектов(4).

Наличие антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством. К тому же антиконкурентное соглашение подобно сделке, которая может быть совершена устно и считается в соответствии с частью 2 статьи 158 ГК РФ совершенной также в том случае, когда из поведения лица явствует его воля совершить сделку. Поэтому с учетом фактических действий сторон подобное устное соглашение может быть признано заключенным, исполняющимся или исполненным(5). Таким образом, соглашение по смыслу антимонопольного законодательства не равнозначно понятию гражданско-правового договора.

Отталкиваясь от соглашения как договорённости, следует вывод, что соглашение в конкурентном праве не может быть ничем иным, как согласованным выражением воли двух или более участников. Согласованность выражения воли означает, во-первых, осведомлённость каждого из участников о намерении каждого другого участника действовать определённым образом. Во-вторых, согласованность воли невозможна без намерения каждого из участников действовать сообразно с известными ему предполагаемыми действиями других участников. Таковы два неотъемлемых признака соглашения по конкурентному праву.

Реализацию антиконкурентного соглашения считаем целесообразным разделить на следующие этапы.

1. подготовительный этап – 2010-2011 годы, в рамках которого оформилось непосредственное соглашение, были поставлены основные цели, определены механизмы реализации и стороны, продуман законодательный вопрос воплощения.

2. начальный этап – 2011-2013 годы, в рамках которого стороны приступили к фактической реализации соглашения, проведению приватизация ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» с целью ухода от не устраивающих стороны ограничений, накладываемых законом об унитарных предприятиях, отказом от социальных обязательств перед субъектами малого предпринимательства, накоплению денежной массы для длительного функционирования соглашения и так далее.

3. основной этап, начиная с января 2014 года по настоящее время. Указанный этап сопровождался изменением законодательства о закупках, необходимостью работы по Федеральному закону от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках, 223-ФЗ), обязанности проводить публичные торги на сайте zakupki.gov.ru, а также характеризуется отлаженной системой реализации соглашения с увеличивающимся объёмом и финансированием конечного выгодоприобретателя.

I. Подготовительный этап.

Началом соглашения, выраженного в конкретных действиях сторон, является разработка «Концепции строительства социального жилья в городе Мурманске с использованием возможностей ММУП «Агентство Мурманнедвижимость»» (далее – Концепция).

Проект Концепции был разработан в феврале 2010 года. В этом документе впервые были озвучены механизмы осуществления соглашения.

В марте 2010 года проект вынесен на рассмотрение Советом депутатов города Мурманска.

25 марта 2010 года Концепция утверждена Советом депутатов города Мурманска.

В ходе обсуждения Концепции был озвучен порядок действий Совета депутатов города Мурманска, Администрации города Мурманска, ММУП «Агентства «Мурманнедвижимость».

Согласно аудиозаписи заседания Совета депутатов города Мурманска 25 марта 2010 года председателем Совета депутатов, впоследствии ставшим Главой муниципального образования город Мурманск, были озвучены основные тезисы Концепции :

- необходимость в разработке «системного подхода», под которым понимается

такой механизм, который позволяет проводить строительство жилья и в конечном итоге передачу квартир бесплатно нуждающимся гражданам в достаточно долгосрочной временной перспективе с возобновляемым финансовым ресурсом Агентства.

- согласно прогнозу общего социально-экономического развития города с 2011 года бюджет муниципального образования сможет закладывать на решение этой задачи сумму до 200 млн рублей. При грамотной консолидации средств, объём средств возможно довести до 300 млн рублей.

- необходимость вменения Агентству, обладающему запасом земельных участков, значительного количества недвижимого имущества, финансовыми ресурсами в виду реализации имущества по 159-ФЗ(6), реализацию социальной функции без извлечения прибыли.

- перед Агентством необходимо поставить задачу на стадии планирования жилья о закладывании технических параметров, которые наиболее близки к социальной норме. Высказано предположение, что в таком случае Агентство будет выигрывать все проводимые Администрацией города Мурманска в лице Комитета имущественных отношений. «Когда в 2011 году Агентство создаст на первичном рынке жилья продукт с характеристиками и Комитет имущественных отношений администрации города Мурманска в рамках поступивших федеральных денег будет проводить конкурс в 2011 году. Агентство будет участвовать в этих конкурсах».

- ключевой момент в приватизации Агентства на одном из этапов (фактически не приватизации, а акционирование). «Потому что акционерное общество имеет полное право на созданный им продукт и имеет полное право выходить на торги и реализовывать этот продукт конечному потребителю – в данном случае это бюджет муниципального образования».

- в городе строится только дома повышенной комфортности, потому что сегодня предприниматель понимает, что он не сможет обеспечить на выходе тех цен, которые прописаны для эконом класса нормативами и прочими нормами в сфере строительства.

На том же заседании Совета депутатов города Мурманска некоторыми депутатами на момент принятия концепции были высказаны обоснованные возражения относительно того, что «этот алгоритм действий напрямую конфликтует с законодательством. Во-первых, жилищный фонд, который находится в хозяйственном ведении Агентства при приватизации путём акционирования, никогда не войдёт в состав приватизированного имущества, так как это напрямую запрещено ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Кроме того, на рынке появляется акционерное общество, которому незаконным способом передаётся собственность и земельные участки и которое в дальнейшем становится застройщиком, а далее единственным участником так называемых аукционов по закупке первичного жилья городом. Здесь отсутствует всякая конкуренция и напротив присутствует очевидный монополизм. С точки зрения Закона о защите конкуренции Концепция несостоятельна».

На том же заседании Совета депутатов города Мурманска представитель администрации города Мурманска (1й заместитель администрации А.С.

Паламарчук) отметили, что:

- концепция после утверждения – это документ, по которому необходимо будет работать Администрации, и достигать определённого развития;
- концепция не предусматривает альтернативных инструментов развития строительства;
- концепции строительства жилья в городе Мурманске ограничивается только возможностями Агентства;
- концепция содержит конкретные адреса, стоимость квадратного метра и прочее. Концепция предусматривает реформирование Агентства и исполнение конкретных поручений – должны принять участие в конкурсе, должно выступить застройщиком и так далее.

Мэр города Мурманска Субботин С.А. также отметил: «в основу Концепции должна быть заложена главная идея о необходимости строить. Агентство – один из операторов этого процесса. Но не бывает бесплатных денег. Это должна быть Концепция, а не проект конкретного строительства на конкретном участке с конкретным участником. По мнению администрации города, не совсем корректно, если в концептуальном документе излагаются вполне конкретные поручения с конкретными цифрами и адресами».

Администрацией города Мурманска было предложено разработчикам Концепции учесть замечания администрации и направить концепцию на доработку.

Председатель Совета депутатов Веллер А.Б. обозначил, что он является «одним из идеологов этой концепции. Естественно, что эту концепцию я разрабатывал не в одиночку, вместе со специалистами, работающими в различных подразделениях мурманской мэрии».

Руководитель ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» Истратов А.В. сообщил, что его отношение к концепции положительное. Он также пояснил, что в разработке данного документа принимали участие специалисты предприятия, многие блоки, звучавшие на заседаниях постоянной комиссии, включены в документ. Высказал мнение, что это реальное дело, которое позволит решить основную проблему в городе, поднять затратную часть предприятия, начать реализацию программы переселения из ветхого и аварийного жилфонда.

Руководитель ММУП «АМН» обратил внимание, что Концепция – это направление деятельности, следующим шагом будет разработка целевой программы. В данном процессе примут участие и депутаты Совета, и администрация города. Программа будет принята предприятием к действию.

Следует отметить, что в объяснениях от 29 мая 2017 года, полученных сотрудниками УЭБиПК УМВД России по Мурманской области, Руководитель ММУП «АМН» пояснил, что Агентство в разработке данной концепции участия не принимало. Неоднозначность позиции может свидетельствовать о желании скрыть определённую часть информации от оценки компетентными органами, что является типовой моделью поведения виновных лиц.

Стоит отметить, что Концепция принята Советом депутатов города Мурманска 25

марта 2010 года без учёта доводов оппонентов.

Концепция представляет собой документ вместе с приложением на 21 странице, при этом 16 страниц посвящено анализу текущей ситуации и отчёту о финансово-хозяйственной деятельности ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» за 2009 года и прогнозный план развития на 2010 год, при этом план организационных, административных и законодательных мероприятий, направленных на право достижения целей и задач Концепции занимает не более 3 страниц.

Концепции не отвечает требованиям, предъявляемым к концептуальным документам, и является скорее конкретным механизмом реализации определённой цели, о чем неоднократно высказывались в ходе обсуждения оппоненты.

К ключевым моментам заседания Совета депутатов 25 марта 2010 года можно отнести следующее.

Концепция появилась в феврале 2010 года, идеолог-разработчик концепции Председатель Совета депутатов совместно с представителями Администрации и ММУП «Агентство Мурманнедвижимость». Концепция – это документ, по которому администрация должна была в перспективе достигать результатов и отвечать перед Советом депутатов города Мурманска.

Концепцией определены инструмент и механизмы:

1. накопление денежной массы от муниципальной собственности в ММУП «Агентство Мурманнедвижимость»;
2. строительство на земельных участках, принадлежавших ММУП «Агентство Мурманнедвижимость». Определены конкретные районы, стоимость жилья и способ застройки;
3. строительство путём выбора на «конкурсной» основе генерального подрядчика;
4. закладывание на этапе проектирования характеристик социальных домов;
5. приватизация (акционирование) ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» с целью ухода от безвозмездной передачи и получения федеральных денег;
6. организация торгов КИО, в которых закладываются необходимые критерии для победы ММУП «Агентство Мурманнедвижимость»;
7. участие в торгах ММУП «Агентство Мурманнедвижимость», заключение контракта и повторение цикла;
8. применение «метода цикличной (револьверной) застройки» по отработанной схеме.

Само заключение соглашения не является безусловным основанием для признания нарушения, равно как и предложенная схема. Однако, анализ действий сторон и полученных результатов в их взаимосвязи и с учётом состояния рынка (то есть дальнейшая реализация предложенной концепции сторонами соглашения) позволяет сделать вывод о синхронности действий, единства цели и последствий,

а именно установление барьеров и ограничений на рынке строительства первичного жилья, установления на рынке олигополии компаний, аффилированных с главой муниципального образования и так далее.

Важным звеном в реализации соглашения и концепции является взаимодействие с Администрацией. В этой связи события, произошедшие после заседания Совета депутатов 25.03.2010 года, стали красной линией в реализации соглашения.

3 июня 2010 года Совет депутатов города Мурманска отправил в отставку мэра С.А. Субботина. С инициативой выступили депутаты, впоследствии один из которых стал главой муниципального образования город Мурманск (Веллер А.Б. – учредитель основного выгодоприобретателя - АО «СК АСМ», доля участия в уставном капитале 66,07%), главой администрации города Мурманска (Сысоев А.И.), членом советов директоров Агентства (Веллер С.Б. – учредитель АО «СК АСМ», АО «АСМ-Инвест»).

В средствах массовой информации, помимо прочего, конфликт между администрацией города Мурманска и Советом депутатов города Мурманска в 2010-2011 годах связывали с борьбой за влияние на ММУП «Агентство Мурманнедвижимость»: «у конфликта между парламентариями и мэром, вероятно, есть и другая сторона - более прозаическая. Так, по словам политолога, профессора Балтийского института экологии, политики и права <...>, в городе Мурманске в данный момент сложилась довольно парадоксальная для России ситуация. В городе очень много неприватизированной муниципальной собственности. И сейчас как раз идёт борьба этих двух сторон за контроль и за будущую приватизацию муниципальной собственности. Т.е. вопрос в том, кому достанутся предприятия, гостиницы, магазины и прочая городская собственность»(7).

Управление относит указанную информацию к числу характеризующих и предельно отчётливо описывающих мотивацию сторон анти конкурентного соглашения.

16 июля 2010 года решением Совета депутатов города Мурманска №24-254 внесены изменения в Устав города Мурманска, согласно которым поменялась система управления городом. Так, введена должность «сити-менеджера» - главы администрации; должность главы муниципального образования занимает председатель Совета депутатов города Мурманска.

9 августа 2010 года Совет депутатов города Мурманска принял решение N 25-257 «О положении о конкурсе на замещение должности Главы администрации города Мурманска, условиях контракта для Главы администрации города Мурманска»

12 ноября 2010 года прокуратурой Октябрьского административного округа Мурманска установлены нарушения при подготовке выборов сити-менеджера.

18 ноября 2010 года на внеочередном заседании Совет депутатов Мурманска назначил на должность главы администрации города Мурманска А.И. Сысоева.

При этом, конкурсная комиссия Совета депутатов отобрала для представления Совету двух кандидатов — временно исполняющего полномочия главы администрации А.Г. Лыженкова и депутата горсовета, председателя

экономической комиссии Совета депутатов А.И. Сысоева. А.Г. Лыженков попросил Совет депутатов снять его кандидатуру с голосования и поддержать кандидатуру А.И. Сысоева.

Таким образом, к концу 2010 года сложилась ситуация, при которой управление городом оказалось у лиц, изначально вступивших в антиконкурентное соглашение. С этого момента реализация антиконкурентного соглашения получила безграничную поддержку административного ресурса.

В тоже время неотъемлемой частью соглашения является договорённость о выборе АО «СК «АСМ» и иных аффилированных к этой организации и председателю Совета депутатов города Мурманска А.Б. Веллеру предприятий в качестве основного выгодополучателя при реализации этой Концепции.

Подтверждением этого является, прежде всего, объективированный результат – АО «СК «АСМ» и аффилированные к нему общества стали единственными участниками на рынке строительства первичного жилья в городе Мурманске.

Так же в качестве косвенных доказательств следует указать на слова и поведение лиц, принявших участие в соглашении.

В открытых источниках информации содержатся многочисленные интервью, подтверждающие как факт заключения соглашения, так и механизм его реализации.

В качестве примера возможно привести выдержки из статьи «Алексей Веллер рассказал о социальном жилье», опубликованной на одном из информационных ресурсов:

«...в итоге к началу 2011 года (времени нашего с А.И. Сысоевым «заступления на вахту») мы имели в данном вопросе следующую картину: раздражение граждан, которые ждут жилье; два крайне неудачных проекта, которые заслуженно приносят в адрес городской власти негатив; высокую степень политизации данного вопроса; отсутствие в городском бюджете 2011 года средств на решение данной проблемы.

...в начале 2011 года необходимо было принять решение, как двигаться в данном вопросе. Благо нынешняя Администрация и Совет депутатов сходятся в том, что это один из приоритетных вопросов. В результате размышлений и обсуждений пришли к следующему решению:

1. «Мурманнедвижимость» концентрирует все свои финансовые возможности для решения только одной задачи – строительства социального жилья в качестве заказчика.
2. Пилотный проект осуществить на ул. Аскольдовцев, используя незавершенку 20-летней выдержки, тем самым решая две важнейшие задачи: как можно быстрее развернуть строительство социального дома и ликвидировать недострой, с каждым годом все больше превращающийся в развалины.
3. Предпринять все возможные действия, чтобы в бюджете 2012 года уже были предусмотрены средства, которые можно направить на переселение граждан.

4. Создать отдел по переселению граждан с задачей актуализировать учет граждан, подготовить к 2012 году новую конкретную программу переселения, в дальнейшем – непосредственно осуществить переселение.

Вот по всем этим направлениям мы и начали двигаться с середины 2011 года.

Для того чтобы быстро развернуть такой объем работ, требуются усилия очень многих людей, и их действия необходимо координировать и направлять. Учитывая, что в строительстве у меня объективно опыта достаточно, а вопрос для развития города один из важнейших, вполне естественно, что функция координации всех действий и ответственность за данное направление легла на меня.

Рассказывать подробно о всех проблемах, с которыми пришлось столкнуться и найденных путях их решения, будет очень долго, и это уже слишком узкоспециальный разговор. В данном случае как никогда важен конечный результат.

...

Когда встал вопрос, кого из проектировщиков и подрядчиков привлекать к реализации данного проекта, мне пришлось принимать очень непростое решение. С одной стороны, вся ответственность за данный проект на мне, проект достаточно сложный технически (кто не понимает в строительстве, может усмехаться), объем работы большой, сроки минимальные.

Безусловно, самое правильное в этой ситуации – привлечь организации, в профессионализме которых я уверен, и на работу которых я могу влиять и требовать с них результат – дополнительно к требованиям заказчика «Мурманнедвижимость».

С другой стороны, я не настолько наивен, чтобы не понимать, что только ленивый не будет намекать на коррупцию, а слухов вокруг строительства будет значительно больше, чем реальной информации, сколько её не давай. Слухам люди верят охотнее, а в интернете и подавно.

Было также ясно, что ход реализации проекта будет находиться под бдительным оком всех правоохранительных органов, а в случае неудачи в достижении результата репутационный ущерб будет для меня катастрофическим.

Все это я прекрасно понимал, и после серьезного раздумья решение привлечь организации из группы компаний АСМ принимал осознанно. Дело надо было делать, и делать быстро, а брать на себя ответственность мне не впервой.

Пришлось ещё убеждать других акционеров и руководителей АСМ взяться за этот проект. Они прекрасно понимали, что хлопот будет много, а денег мало. ...

С уважением, А. Веллер».(8)

По вопросу строительства социальных домов главой муниципального образования город Мурманск, главой администрации города Мурманска дано большое количество различных интервью. Кроме того, указанные лица неоднократно посещали строительство каждого так называемых социальных домов в городе Мурманске.

Так, в интервью на телеканале ТНТ-Блиц от 12.04.2011 года А.Б. Веллер произнёс следующее: «.. в 2011 году мы начнём системное строительство жилья экономического класса, которое впоследствии будет передаваться людям как социальное, то есть бесплатно. Вот то, что мы должны делать в 2011 году, пусть первый шаг, но этот шаг должен быть системный, то есть должна быть продумана программа как мы шаг за шагом будем увеличивать её объёмы, увеличивать количество квартир, возводимых каждый год и переселять граждан из ветхого аварийного жилья»(9).

Необходимо отметить, что интервью дано до заключения застройщиком ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» договора на проектирование здания по улице Аскольдовцев, дом 7 с ООО «Артель+». Начало действия договора – 31.05.2011, окончание исполнения договора завершено 31.10.2011 года.

Следует отметить, что АО «Агентство Мурманнедвижимость» неоднократно на заседаниях Комиссии Мурманского УФАС России по Мурманской области утверждало, что решение строить здание было принято самостоятельно, ориентируясь на потребности рынка.

При этом в объяснениях от 29 мая 2017 года Руководитель ММУП «АМН» сообщил, что «решение достраивать здание на ул. Аскольдовцев 7 принималось администрацией города Мурманска, почему они приняли такое решение, пояснить не могу».

Здесь же можно отметить, что только 24 ноября 2011 года получено решение №14-02-04/62 Комитета градостроительства и территориального развития о соответствии разработанной проектной документации требованиям градостроительного плана, границам земельного участка, согласно которому возможно получить разрешение на строительство.

Между тем, на местном телеканале «ТНТ-Блиц» в новостной передаче, вышедшей и размещённой на видеохостинге «YouTube»(10) не позднее 11.11.2011 года, сообщается, что «глава муниципального образования город Мурманск А.Веллер и глава администрации города А.Сысоев отправились с проверкой на стройплощадку в Ленинском округе (Аскольдовцев, 7), пообщались с подрядчиком». На видео запечатлены строительные работы; отмечено, что на 2м и 3х этажах уже установлены межквартирные перегородки. Видеоряд также содержит информацию о застройщике – ММУП «Агентство Мурманнедвижимость» и генеральном подрядчике – ОАО «СК «АСМ».

Таким образом, главой муниципального образования город Мурманск (на тот момент владеющий 66,07% акций ОАО «СК АСМ»), главой администрации города Мурманска было проинспектировано строительство, к которому приступили без соответствующих разрешительных документов. Однако никаких действий со стороны органов местного самоуправления за этим не последовало.

Комиссия Мурманского УФАС России отмечает, что действующее законодательство не содержит условий и оснований для пренебрежения принципами конкуренции перед необходимостью решения текущих проблем муниципалитета, в том числе приоритетных и социально-направленных, в обход установленных законодательных принципов и механизмов деятельности муниципалитета.

Для решения любой из проблем предусмотрен законодательно закреплённый правовой механизм, при реализации которого во главу должны быть поставлены принципы осуществления муниципальной власти, а не интересы определённой группы лиц.

В Конституции Российской Федерации заложен правовой фундамент для здания рыночной экономики. В соответствии с основными конституционными принципами в Российской Федерации гарантируются основы конституционного строя - единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, а также гарантируются права и свободы человека и гражданина - не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34 Конституции Российской Федерации).

Формирование предпринимательской деятельности строится на принципах соразмерности, недискриминации, экономической и иной разумной обоснованности принимаемых решений и совершаемых действий; недопущения конфликта интересов с властью.

Основополагающим принципом для рыночной экономики является принцип свободной и справедливой конкуренции и обеспечение рыночных условий для бизнеса.

Зависимость рынка от решения властей подрывает рыночный характер экономики, делает ее менее эффективной, что может негативным образом повлиять на рынки и общество в целом(11). Правовая доктрина слаба, когда решение зависит от политической конъюнктуры, интересов определённых элит(12).

Таким образом, стороны антиконкурентного соглашения не скрывали своих намерений и прекрасно осознавали результаты и последствия своих действий, стремились к их точному воплощению.

В итоге реализация концепции строительства социального жилья в городе Мурманске приведёт к тому, что рынок строительства первичного жилья будет монополизирован, основными выгодополучателями станет АО «СК «АСМ» и компании, аффилированная с ней и главной муниципального образования.

Все затраты производились за счёт средств ММУП «Агентство Мурманнедвижимость», полученных в результате приватизации муниципального имущества, многочисленных дополнительных эмиссий и пополняемых в результате выигранных торгов, организуемых Администрацией города Мурманска.

Отличительной особенностью указанного антиконкурентного соглашения является длительность его реализации. Стороны определили для себя основные выгоды не в единовременном получении максимальной выгоды, а в планомерном, рассчитанном на длительное время, обслуживании экономических интересов конкретных компаний и долгосрочном получении репутационного капитала для должностных лиц.

- (1) Постановление ФАС ВСО от 7 ноября 2013 г. по делу N А58-3798/2012. Определение ВАС РФ от 27 февраля 2014 г. N ВАС-1756/14 по делу N А58-3798/2012.
- (2) Постановления АС МО от 30 декабря 2015 г. N Ф05-18782/2015 по делу N А40-137755/2013, от 14 октября 2015 г. N Ф05-14142/2015 по делу N А40-126973/2014.
- (3) Постановление Президиума ВАС РФ от 21 декабря 2010 г. N 9966/10.
- (4) Пункт 9 Обзора практики ВС РФ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016).
- (5) Постановление АС МО от 26 августа 2014 г. N Ф05-7126/2014 по делу N А40-14219/13-94-135.
- (6) Федеральный закон от 22.07.2008 N 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- (7) <https://www.pravda.ru/politics/parties/other/02-06-2010/1034485-Murmansk-0/>
- (8) <https://blogger51.com/2013/06/44634> Алексей Веллер рассказал о социальном жилье, 28.06.2013
- (9) <https://www.youtube.com/watch?v=P-bZAHGoDJc>
- (10) <https://www.youtube.com/watch?v=ccJldgOGX9M>
- (11) («Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник» (отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно)
- (12) Васильева С.В. Подчинение государственных органов правилам конкуренции в России // Lex russica. 2016. N 1. С. 111 - 115.