



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Київ

05 грудня 2019 р.

№ 66-рк

Міністерству розвитку громад та
територій України

Про здійснення заходів, спрямованих
на розвиток конкуренції, запобігання
порушенням законодавства про захист
економічної конкуренції

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання Департаменту досліджень і розслідувань ринків паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства від 04.12.2019 № 128-01/4488-п,

ВСТАНОВИВ:

- (1) За результатами ґрунтового дослідження ринків послуг з вивезення побутових відходів, проведеного протягом 2019 року Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет), встановлено таке:
- (2) Ринки послуг з вивезення побутових відходів є регіональними ринками. Територіальними (географічними) межами ринку є, як правило, територія області та/або найбільші населені пункти, певна територія населеного пункту, відповідно до схеми санітарної очистки населених пунктів, на якій суб'єкт господарювання визначений виконавцем послуг з вивезення твердих побутових відходів.
- (3) За результатами дослідження ринків можна констатувати наявність конкуренції на етапі проведення конкурсів органами місцевого самоврядування з визначення виконавців послуг з вивезення побутових відходів. При цьому нормативно-правовими актами у сфері поводження з побутовими відходами передбачено, що протягом визначеного органом місцевого самоврядування терміну діяльність на цьому ринку монопольно здійснюватиме суб'єкт господарювання, який на конкурсних засадах здобув переваги в боротьбі внаслідок запропонованих кращих умов надання послуг та меншої ціни порівняно з конкурентами.
- (4) Отже, за наявності конкурентних відносин серед постачальників послуг, споживачі отримують значно якісніші послуги та за більш низькими цінами. Конкуренція має забезпечуватись шляхом проведення конкурсу.
- (5) Проте, проведене Комітетом дослідження засвідчило, що в багатьох населених пунктах конкурси з визначення виконавця послуг не проводяться. Разом з тим у тих

регіонах, де конкурси проводяться, досить часто вони проводяться з порушенням Порядку проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1173 (далі – Порядок проведення конкурсу), при цьому вартість послуг з вивезення побутових відходів є завищеною.

- (6) Такі проблеми є системними та стосуються всіх регіонів України.
- (7) У ході проведеного Комітетом дослідження виявлено понад 160 порушень законодавства про захист економічної конкуренції в діях суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування.
- (8) Слід зазначити, що підґрунтям для вчинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції є в тому числі нормативна неврегульованість окремих етапів проведення конкурсу в Порядку проведення конкурсу.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ

- (9) Чинним законодавством у сфері поводження з побутовими відходами передбачена обов'язковість проведення конкурсу на визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів.
- (10) Згідно з пунктом «е» частини першої статті 16 Закону України «Про відходи» підприємства, установи та організації усіх форм власності у сфері поводження з відходами мають право на участь у конкурсах на набуття права виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території.
- (11) Відповідно до пункту 55 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» до повноважень органів місцевого самоврядування належить визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території населених пунктів збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.
- (12) Відповідно до пункту 4 Порядку проведення конкурсу підготовка та проведення конкурсу забезпечується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради або місцевою державною адміністрацією у разі делегування їй повноважень відповідними радами у порядку, встановленому законом.
- (13) Отже, міські, селищні, сільські ради, а в окремих випадках і місцеві державні адміністрації є організаторами конкурсу та на конкурсних засадах повинні визначати виконавця послуг з вивезення побутових відходів у межах певної території населеного пункту.
- (14) Відповідно до Порядку проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів учасниками конкурсу можуть бути суб'єкти господарювання, установчими документами яких передбачено провадження діяльності у сфері поводження з побутовими відходами, які можуть забезпечити виконання обов'язків, визначених у частині другій статті 8 Закону України «Про житлово-комунальні послуги».
- (15) Слід зазначити, що після проведення органами місцевого самоврядування конкурсного відбору виконавців послуг з вивезення побутових відходів та прийняття рішення про визначення переможцем певного суб'єкта господарювання, останній для споживачів цих послуг набуває структурних ознак монопольного (домінуючого) становища на ринку послуг з вивезення побутових відходів у визначених територіальних межах певного населеного пункту (міста, села).

2. ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЯКОМУ НАДАЮТЬСЯ РЕКОМЕНДАЦІЇ

- (16) Відповідно до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України

від 30 квітня 2014 року № 197 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850), головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, а також забезпечує формування державної політики у сфері контролю житлово-комунального господарства, є Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон).

- (17) Відповідно до статті 25 Закону України «Про відходи» до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, у сфері поводження з відходами належить, зокрема, нормативно-методичне забезпечення з питань поводження з побутовими відходами.
- (18) Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, розробляє нормативно-правові акти з питань контролю у сфері житлово-комунального господарства.

3. ФАКТОРИ, ЩО СТРИМУЮТЬ РОЗВИТОК КОНКУРЕНЦІЇ

- (19) До факторів, що стримують розвиток конкуренції та створюють передумови для порушення законодавства про захист економічної конкуренції на ринку послуг з вивезення побутових відходів, належать, зокрема, такі.

3.1. Обмеженість доступу для потенційних учасників конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів до інформації про проведення конкурсу

- (20) Відповідно до пункту 8 Порядку проведення конкурсу організатор конкурсу публікує в офіційних друкованих засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 календарних днів до початку конкурсу оголошення про проведення конкурсу.
- (21) Встановлено, що організатори конкурсу в більшості випадків повідомляють про його проведення та умови участі в конкурсі в місцевих друкованих виданнях.
- (22) Водночас для потенційних учасників конкурсу, які розташовані за межами регіону, можливість отримання інформації про проведення конкурсу ускладнюється, що, відповідно, створює перешкоди для їх участі в конкурсі.
- (23) Крім того, Порядком проведення конкурсу не передбачена процедура оскарження результатів конкурсу.
- (24) Обмеженість доступу до інформації, відсутність визначеної процедури оскарження за певних умов може бути бар'єром входження на ринок суб'єктів господарювання.

3.2. Відсутність можливості проводити конкурси щодо окремих видів побутових відходів

- (25) Відповідно до пункту 3 Порядку проведення конкурсу, учасниками конкурсу можуть бути суб'єкти господарювання, установчими документами яких передбачено провадження діяльності у сфері поводження з побутовими відходами. При цьому зазначається, що кількість учасників конкурсу не обмежується.
- (26) Згідно з критеріями відповідності конкурсних пропозицій кваліфікаційним вимогам, що передбачені Порядком проведення конкурсу, перевага надається учасникові, який має спеціально обладнані транспортні засоби різних типів для збирання та перевезення усіх видів побутових відходів – твердих, великогабаритних, ремонтних, рідких побутових відходів, небезпечних відходів у складі побутових відходів.
- (27) Отже, вимоги Порядку проведення конкурсу передбачають надання переваг суб'єкту господарювання, який надає комплекс послуг у сфері поводження (за кожною

операцією) з побутовими відходами.

- (28) Разом з тим, якщо суб'єкт господарювання здійснює вивезення лише окремих побутових відходів, наприклад, великогабаритних, ремонтних чи рідких, він фактично позбавлений можливості участі в конкурсі на визначення виконавця послуг в певному населеному пункті. А отже, зниження конкуренції серед учасників конкурсу позбавляє можливості виконавців послуг запропонувати меншу ціну для споживачів.

3.3. Необґрунтоване завищення ціни на послуги з вивезення побутових відходів

- (29) Згідно з Порядком проведення конкурсу перевага надається учасникові, що пропонує найменшу вартість надання послуг.
- (30) За результатами конкурсу та відповідно до укладеного договору певний суб'єкт господарювання отримує ринкову владу на ринку послуг з вивезення побутових відходів у певному регіоні на визначений договором термін. Як правило, наявність монопольного становища у суб'єкта господарювання досить часто дає можливість збільшувати вартість послуг необґрунтовано.
- (31) Разом з тим відсутні будь-які обмеження щодо суттєвого збільшення ціни протягом дії договору.
- (32) Наразі в органах Комітету здійснюється збір доказів у понад 20 справах, розпочатих за ознаками порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях суб'єктів господарювання у вигляді зловживання монопольним становищем.
- (33) Так, виявлені порушення в діях суб'єктів господарювання шляхом встановлення необґрунтованих тарифів за рахунок:
- включення до складу тарифу додаткових витрат, які не передбачені нормативними актами у сфері поводження з відходами;
 - завищення окремих складових тарифів (рентабельності, витрат на збут, адміністративних витрат);
 - включення до тарифу завищених обсягів (норм) вивезення побутових відходів тощо.
- (34) Відсутність норм, які б врегульовували питання зміни ціни на послуги на період дії укладеного договору, створюють умови для необґрунтованого завищення ціни та, як наслідок, до ущемлення інтересів споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

3.4. Укладення довгострокових договорів на надання послуг з вивезення побутових відходів

- (35) Відповідно до пункту 30 Порядку проведення конкурсу, у разі коли в конкурсі взяв участь тільки один учасник і його пропозицію не було відхилено, строк, на який він визначається виконавцем послуг з вивезення побутових відходів на певній території населеного пункту, повинен становити 12 місяців.
- (36) Водночас органами Комітету виявлені факти, коли на участь у конкурсі було подано декілька пропозицій, які були відхилені з причин невідповідності вимогам конкурсної документації. З кількох наданих пропозицій до оцінювання була допущена лише одна пропозиція. Разом з тим договір на надання послуг з вивезення побутових відходів було укладено на строк понад 12 місяців.
- (37) Мінрегіон листом від 25.04.2019 № 7/11.1/7036-19 повідомив Комітет, що зазначене питання не врегульовано Порядком проведення конкурсу.
- (38) Крім того, є непоодинокі випадки, коли договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на певній території укладається на досить значний період. Слід зазначити, що листом від 31.08.2018 № 7/11-8873 Мінрегіоном повідомлено, що строк не менше 5 років, передбачений Порядком проведення конкурсу, обумовлено

необхідністю повернення витрат на відшкодування інвестиційних ресурсів, залучених за інвестиційними програмами щодо будівництва (реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єктів у зазначеній сфері з дотриманням екологічних норм.

- (39) Так, для прикладу, органами Комітету виявлено укладення таких довгострокових договорів:
- договір про спільну реалізацію інвестиційного проекту від 30.07.2009 між Мукачівською міською радою та ТОВ «АВЕ Мукачево» укладено строком на 49 років;
 - договір на надання послуг між Луківською сільською радою та КП «Самбірської районної ради «Виробничо-транспортна компанія» (Львівська обл.) укладено на безтермінове надання послуг;
 - договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на території м. Ужгород від 15.10.2012 між Виконавчим комітетом Ужгородської міської ради та ТОВ «АВЕ Ужгород» укладено строком на 25 років;
 - договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на території Середнянської селищної та сільських рад Ужгородського району від 10.12.2014 між Ужгородською районною державною адміністрацією та ТОВ «АВЕ Ужгород» укладено строком на 25 років;
 - договір про надання послуг від 27.08.2010 між Бережанською міською радою та ТзОВ «Компанія «Еко-Інвест» (Тернопільська обл.) укладено строком на 20 років;
 - договір на надання послуг з вивезення побутових відходів у м. Броди від 07.05.2012 між Виконавчим комітетом Бродівської міської ради з КП «Броди» (Львівська обл.) укладено строком на 10 років;
 - договір про виконання робіт з утримання та розвитку об'єкта благоустрою № 1 від 14.01.2015 між Виконавчим комітетом Глухівської міської ради та ТОВ «Зеленбуд» (Сумська обл.) укладено строком на 10 років;
 - договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на території м. Прилуки від 21.05.2013 між Виконавчим комітетом Прилуцької міської ради та КП «Послуга» Прилуцької міської ради укладено строком на 10 років.
- (40) Наявність таких довгострокових договорів може призводити до монополізації ринку послуг з вивезення побутових відходів у певному регіоні та є суттєвим бар'єром для виходу на ринок нових суб'єктів господарювання.
- (41) У свою чергу споживачі позбавлені права отримувати послуги відповідної якості та кількості за більш низьким цінами, які могли б запропонувати потенційні надавачі послуг.

Враховуючи викладене, з метою розвитку конкуренції, усунення бар'єрів доступу на ринки послуг з вивезення побутових відходів, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, відповідно до пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Міністерству розвитку громад та територій України

В установленому порядку здійснити заходи щодо внесення змін до Порядку проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1173, якими передбачити:

1. Обов'язковість оприлюднення на офіційному сайті організатора конкурсу інформації про дату проведення, умови участі в конкурсі на надання послуг з вивезення

побутових відходів, перелік підприємств, конкурсні пропозиції яких були відхилені, підстави для відхилення та результати конкурсу на визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів.

2. Процедуру оскарження результатів конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів.

3. Перелік умов та підстав зміни ціни на послуги з вивезення побутових відходів протягом дії договору.

4. Можливість проведення конкурсу на надання послуг з поводження з побутовими відходами окремо щодо всіх видів побутових відходів (твердих, великогабаритних, ремонтних, рідких).

5. Укладення договору з виконавцем послуг з вивезення побутових відходів на строк, що перевищує 12 місяців, лише за умови, що участь у конкурсі взяло не менше двох учасників, пропозиції яких не були відхилені, та з обмеженням строку, протягом якого виконавець має право надавати послуги з вивезення побутових відходів, що не перевищує п'яти років.

Про результати розгляду рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 30-денний строк з дня їх отримання.

В. о. Голови Комітету

О. ПІЩАНСЬКА