

Реформа системы обращения с ТКО: вопросы конкуренции



Обзор новостей

Россия в международном контексте

Россия поднялась на 28-е место в рейтинге Doing Business за 2019 год. В 2018 году страна занимала 31-е место из 190 стран. В качестве основного достижения России в последнем рейтинге стоит отметить улучшение позиции в части получения разрешения на строительство (26-е место по сравнению с 48-м местом в 2018 году). За последний год срок получения разрешения на строительство сократился со 194 до 165 дней (в странах ОЭСР с высоким доходом в среднем этот показатель составляет 152,3 дня), а количество процедур, которые должна пройти компания для получения разрешения, сократилось с 15 до 13. Наибольшие трудности для ведения бизнеса в России возникают в сфере международной торговли (99-е место): стоимость таможенных процедур и время их прохождения на данный момент в несколько раз превышают средние показатели ОЭСР. Кроме того, проблемной сферой остается защита миноритарных акционеров (72-е место). В докладе отмечается, что Российская Федерация движется в сторону улучшения данного показателя: так, в 2019 году в стране был принят закон, усиливающий защиту прав миноритарных акционеров¹.

Конкурентная политика

Опубликован рейтинг регионов по уровню содействия развитию конкуренции в 2018 году. По итогам заседания межведомственной рабочей группы по вопросам реализации положений Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, состоявшегося 30 октября 2019 г., Минэкономразвития России были опубликованы итоги оценки регионов по уровню содействия развитию конкуренции на основе Стандарта развития конкуренции² в 2018 году. Лидирующие позиции заняли Омская, Воронежская и Московская области, в 2017 году занимавшие 4, 34 и 2 места соответственно. Наихудший уровень содействия развитию конкуренции по итогам 2018 года зафиксирован в Республике Калмыкия и Иркутской области. При этом данные регионы занимали низкие позиции и в 2017 году. Методика формирования рейтинга учитывает реализацию составляющих Стандарта развития конкуренции в субъекте Российской Федерации и достижение целевых значений контрольных показателей эффективности, установленных в планах мероприятий («дорожных картах») регионов по содействию развитию конкуренции.

¹ Федеральный закон от 15.04.2019 № 55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40 и 75 Федерального закона «Об акционерных обществах».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.04.2019 № 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

Конкурентное право ЕАЭС

Главы государств ЕАЭС подписали протокол о введении на территории Союза механизмов предупреждения и предостережения. С 30 сентября Евразийская экономическая комиссия получила в распоряжение два новых инструмента контроля соблюдения общих правил конкуренции на рынках ЕАЭС: (1) вынесение предостережений о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению общих правил конкуренции и (2) выдача предупреждений о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения общих правил конкуренции, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению признаков нарушения, и о принятии мер по устранению последствий таких действий. Данные нормы являются механизмом более быстрого и менее затратного устранения нарушений правил конкуренции и их последствий на трансграничных рынках. Закрепление указанных инструментов в Договоре о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) направлено на гармонизацию законодательства стран-членов ЕАЭС.

Регулирование сферы обращения с отходами

Правительством Российской Федерации принято постановление о совершенствовании тарифного регулирования в сфере обращения с отходами³.

Документ призван снизить тариф за счет сокращения базы, исходя из которой вычисляется расчетная предпринимательская прибыль, а именно, из нее были исключены налог на прибыль и величина платы за негативное воздействие на окружающую среду. Постановление уточняет методику расчета амортизации основных средств и нематериальных активов: в тариф включается сумма амортизации, рассчитанная исходя из максимальных сроков полезного использования основных средств. Кроме того, амортизация по объектам, построенным за счет бюджетных средств, теперь учитывается в тарифе только в том случае, если эти амортизационные отчисления являются источником финансирования капитальных вложений в соответствии с утвержденной инвестиционной программой регулируемой организации.

Госдума в третьем чтении приняла закон, приравнивающий сжигание мусора к утилизации. К утилизации приравнивается использование отсортированных твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии. Кроме того, устанавливается целевое использование экологического сбора: поступления в бюджет за счет этой платы должны расходоваться только на выполнение нормативов утилизации отходов.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2019 № 1386 «О внесении изменений в Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами».

В фокусе

Реформа системы обращения с ТКО: вопросы конкуренции

В 2019 году начал реализовываться ключевой этап масштабной реформы системы обращения с ТКО: во всех регионах страны, кроме Москвы, Севастополя и Санкт-Петербурга, которым предоставили отсрочку до 2022 года, должны были заработать региональные операторы, контролирующие все этапы обращения с ТКО, включая сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение. Нормы законодательства предусматривают ряд конкурентных механизмов, в частности, отбор регионального оператора на конкурсной основе и проведение открытых торгов на услуги по транспортированию ТКО, призванных сгладить эффект от создания, по сути, локальных монополистов в данной сфере. В рамках данного бюллетеня представлен анализ первого опыта реализации указанных механизмов.

До принятия масштабных поправок в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) за вывоз и утилизацию отходов в каждом регионе отвечало большое число муниципальных и частных операторов, деятельность которых отличалась низкой прозрачностью, что в том числе создавало высокие риски недобросовестного поведения, к примеру, организации несанкционированных свалок.

Основные цели масштабной реформы системы обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) в Российской Федерации отражены в государственной программе «Охрана окружающей среды» (постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326), а также национальном проекте «Экология» и связаны в первую очередь с ликвидацией теневого сектора в данной сфере, устранением несанкционированных свалок и увеличением объемов переработки и утилизации.

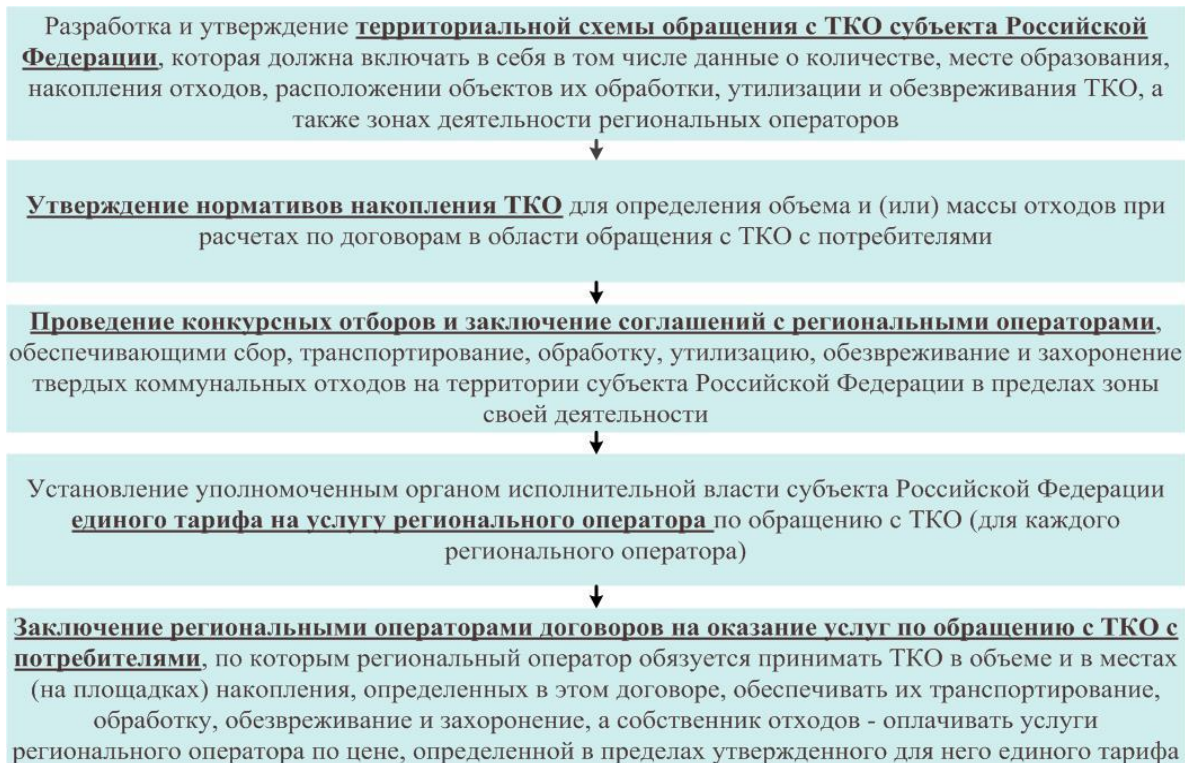
С 1 января 2019 г. в регионах должен был произойти запуск новой системы обращения с ТКО, в соответствии с которой все этапы обращения с ТКО на территории субъекта Российской Федерации, а именно сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение, обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами. Количество региональных операторов в каждом регионе

соответствует количеству зон (территорий) их деятельности, предусмотренных территориальной схемой обращения с ТКО в субъекте Российской Федерации (Рисунок 1). При этом региональный оператор может выполнять свои функции как самостоятельно, так и привлекать субподрядчиков (иные организации, занятые в сфере обращения с ТКО).

В соответствии со статьей 29.1 Закона № 89-ФЗ право не вводить институт региональных операторов по обращению с ТКО до 2022 года получили города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, при этом остальные регионы могут не применять положения Закона № 89-ФЗ о региональных операторах до 2020 года в одной или нескольких зонах их деятельности. По данным Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (далее – НАКДИ)⁴, на 1 ноября 2019 г. полностью на новую систему обращения с ТКО, т.е. во всех зонах, предусмотренных территориальной схемой обращения с ТКО, перешло 66 субъектов Российской Федерации.

Рисунок 1

Основные этапы перехода к централизованной системе обращения с ТКО в субъектах Российской Федерации



Источник: статьи 24.6-24.10 Закона № 89-ФЗ

⁴ <https://investinfra.ru/regionalnye-operator/>

Региональный оператор в рамках зоны своей деятельности выступает в качестве единственного поставщика услуг для потребителей (населения и иных собственников ТКО) и единственного заказчика для иных компаний, осуществляющих деятельность по обращению с ТКО в соответствующей зоне. Таким образом, введение новой системы, по сути, связано с созданием локальных монополистов в сфере обращения с ТКО.

В соответствии с пунктом 8 раздела VIII плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018-2020 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 № 1697-р, разрабатываются поправки в законодательство Российской Федерации в части признания региональных операторов занимающими доминирующее положение. При этом действующее законодательство содержит ряд норм и механизмов, ограничивающих рыночную власть региональных операторов, в частности:

- статус регионального оператора присваивается не более чем на 10 лет, при этом юридическое лицо может быть лишено статуса регионального оператора по основаниям, определенным правилами обращения с ТКО⁵ (пункт 5 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ);
- цена услуг регионального оператора устанавливается в рамках единого тарифа, утверждаемого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ);
- договор на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным для регионального оператора, при этом он не вправе отказать собственнику отходов в заключении договора в зоне своей деятельности (пункт 1 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ);

⁵ Правила обращения с ТКО утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641 и содержат следующие основания для лишения компании статуса регионального оператора: 1) в течение календарного года по вине регионального оператора были допущены многократные (2 раза и более) нарушения правил обращения с ТКО, условий договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, условий соглашения с субъектом Российской Федерации, подтвержденные актами, а также повлекшие причинение вреда жизни и (или) здоровью граждан; 2) задолженность регионального оператора по оплате услуг субподрядчиков превышает двенадцатую часть необходимой валовой выручки регионального оператора; 3) нарушение схемы потоков ТКО, закрепленной схемой обращения с отходами; 4) нарушение условий соглашения с субъектом Российской Федерации в отношении предоставления безотзывной банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения обязательств по соглашению.

- региональный оператор выбирается на основании конкурсного отбора (пункт 4 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ);
- в случаях, если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30% отходов⁶ в регионе, а также иных случаях, определяемых субъектом Российской Федерации, цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора формируются по итогам открытых торгов (пункт 4 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ).

В рамках данного бюллетеня Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации (далее – Аналитический центр) был проведен анализ первого опыта проведения конкурсных отборов региональных операторов, а также торгов на услуги по транспортированию ТКО для таких операторов, призванных обеспечить конкурентные условия на рынке обращения с ТКО.

Конкурсный отбор регионального оператора по обращению с ТКО

По данным Российского экологического оператора (далее – ППК «РЭО»), по состоянию на 16 декабря 2019 г. в России определено 283 зоны деятельности региональных операторов, в 219 из них региональные операторы уже функционируют, в 29 – они определены, но не приступили к работе, в 35 зонах 18 регионов – не определены⁷.

Для каждой зоны деятельности – территориальных границ оказания региональным оператором услуг по обращению с ТКО – проводится свой конкурс по отбору регионального оператора, единый порядок организации которых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 № 881.

Однако практика проведения конкурсных отборов региональных операторов показывает существенные различия в уровне конкуренции как между субъектами Российской Федерации, так и внутри регионов.

Согласно информации НАКДИ⁸, с начала реализации реформы всего было проведено около 300 конкурсных отборов⁹, из которых в 16% случаев было допущено более 1 участника, конкурсы с единственным участником имели место в 50% торгов, в 28%

⁶ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133.

⁷ <https://reo.ru/news/276-podvedeny-itogi-raboty-regionalnyh-operatorov-v-2019-godu/>

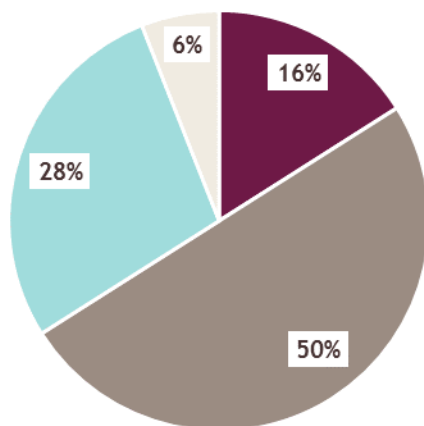
⁸ <https://wm.investinfra.ru/>

⁹ Совокупное число процедур, включая повторные и отмененные конкурсы.

процедур допущенные участники отсутствовали, 6% случаев составили отмененные/аннулированные конкурсные отборы (Рисунок 2).

Рисунок 2

Результаты конкурсных отборов региональных операторов



- Допущено более 1 участника
- Конкурсы с единственным участником
- Допущенные участники отсутствовали
- Отмененные/ аннулированные конкурсы

Источник: НАКДИ

Аналитическим центром была проанализирована информация о конкурсных процедурах¹⁰ по отбору региональных операторов, которая представлена в разделе «ЖКХ» на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru)¹¹, где доступны данные по 200 завершившимся конкурсам в 68 регионах России¹², а также на сайте государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (далее – ГИС ЖКХ), где доступны данные по 7 конкурсам в 6 регионах, не представленные на www.torgi.gov.ru. Всего было проанализировано 207 конкурсов в 74 субъектах Российской Федерации.

¹⁰ Из анализа были исключены отмененные конкурсные процедуры и конкурсы, на которые не был допущен ни один участник.

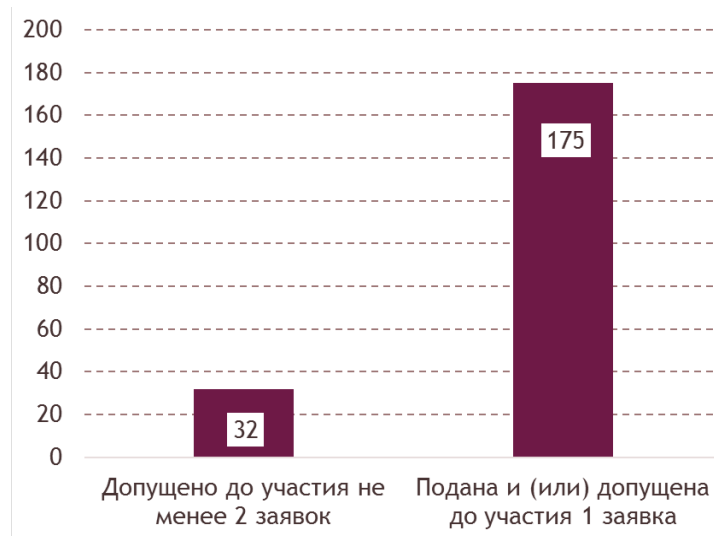
¹¹ Пункт 11 Правил проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденных Постановлением № 881.

¹² За исключением Владимирской, Ивановской, Курской, Новгородской, Тамбовской, Тверской, Ульяновской областей, Краснодарского края, Еврейской автономной области, Ненецкого автономного округа, по которым информация о проведении процедур выбора региональных операторов в указанных источниках не представлена, а также городов федерального значения, которым предоставлена отсрочка по введению новой системы.

Анализ показал, что в 32 конкурсных отборах (15%) наблюдалась конкуренция (до участия в них было допущено не менее 2 заявок). В рамках 85% конкурсных отборов конкуренции не наблюдалось: на процедуры была подана и (или) допущена до участия в них только одна заявка (Рисунок 3).

Рисунок 3

Результаты конкурсных отборов региональных операторов

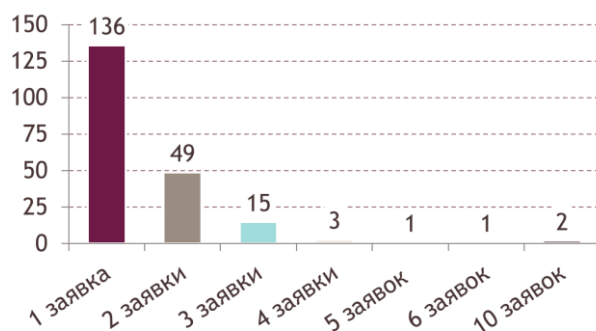


Источник: Аналитический центр на основе данных www.torgi.gov.ru и ГИС ЖКХ

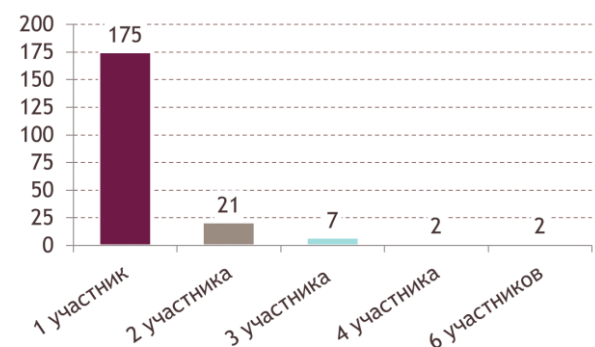
Наибольшее число заявок (десять), а также максимальное число заявителей, принявших участие в конкурсном отборе (шесть), имело место в двух случаях¹³ (Рисунок 4).

Рисунок 4

Распределение конкурсных процедур региональных операторов по количеству поданных заявок



Распределение конкурсных процедур региональных операторов по числу допущенных участников



Источник: Аналитический центр на основе данных www.torgi.gov.ru и ГИС ЖКХ

¹³ Оба конкурсных отбора по выбору регионального оператора проводились во Владимирской области.

Уровень конкуренции при проведении конкурсных отборов региональных операторов различается между субъектами Российской Федерации. В большинстве регионов конкуренции на конкурсных процедурах по отбору регионального оператора не наблюдалось: в 57 субъектах Российской Федерации до участия во всех¹⁴ конкурсах была допущена только 1 заявка. В 7 регионах в рамках всех конкурсов соответствующими требованиям были признаны 2 и более заявителей. В 10 субъектах Российской Федерации лишь некоторые процедуры по отбору региональных операторов были конкурентными – на конкурсы поступило и было допущено до участия в них не менее двух заявок (Таблица 1).

Таблица 1

Уровень конкуренции на конкурсных процедурах по отбору региональных операторов в регионах России

Регионы, в которых в рамках всех конкурсных отборов до участия допущена только 1 заявка	Регионы, в которых в рамках всех конкурсных отборов до участия допущено не менее 2 заявок	Регионы, в которых в рамках ряда конкурсных отборов до участия допущено не менее 2 заявок
Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская область, Калужская область, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Кировская область, Краснодарский край, Курганская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермский край, Приморский край, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Ростовская область, Рязанская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тульская область, Тюменская область, Удмуртская республика, Хабаровский край, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ, Республика Саха – Якутия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область	Белгородская область, Владимирская область, Забайкальский край, Псковская область, Республика Марий Эл, Самарская область, Ханты-Мансийский автономный округ	Алтайский край, Брянская область, Костромская область, Красноярский край, Нижегородская область, Республика Дагестан, Республика Хакасия, Саратовская область, Томская область, Челябинская область
Всего 57	Всего 7	Всего 10

Источник: Аналитический центр на основе данных www.torgi.gov.ru и ГИС ЖКХ

¹⁴ Учитываются конкурсные процедуры, результаты которых размещены на www.torgi.gov.ru, ГИС ЖКХ.

При этом в регионах, где в рамках отдельных конкурсных отборов до участия было допущено 2 заявки и более, в среднем конкуренция наблюдалась менее чем в половине (в 42%) случаев (Таблица 2).

Таблица 2

Уровень конкуренции на конкурсных процедурах по отбору региональных операторов в регионах России, в которых до ряда конкурсных процедур было допущено не менее 2 заявок

	Регионы, в которых до ряда конкурсных процедур было допущено не менее 2 заявок	Число конкурентных процедур (до участия допущено не менее 2 заявок)	Общее число процедур
	Алтайский край	2	7
	Брянская область	1	2
	Костромская область	1	3
	Красноярский край	6	14
	Нижегородская область	2	9
	Республика Дагестан	3	5
	Республика Хакасия	2	5
	Саратовская область	1	2
	Томская область	5	8
	Челябинская область	2	5
Всего	10	25	60

Источник: Аналитический центр на основе данных www.torgi.gov.ru и ГИС ЖКХ

В ходе круглого стола «Реформа системы обращения с твердыми коммунальными отходами: вопросы конкуренции», состоявшегося 24 декабря 2019 г. в Аналитическом центре¹⁵, экспертами и представителями бизнес-сообщества были озвучены следующие причины относительно невысокого уровня конкуренции при отборе региональных операторов:

1. *Антиконкурентные практики организаторов торгов* в форме создания условий, приводящих к ограничению числа участников конкурса, в частности:
 - выделение при составлении территориальных схем обращения с ТКО наиболее привлекательных для определенных потенциальных участников территорий в отдельные зоны, а также укрупнение зон деятельности региональных операторов;
 - закрепление в конкурсной документации требования о наличии у участника процедуры действующего государственного контракта на оказание услуги по

¹⁵ <http://ac.gov.ru/events/026428.html>

обращению с ТКО, заключенного исключительно в определенной зоне деятельности¹⁶.

2. *Существенные риски возникновения задолженности потребителей* услуги по обращению с ТКО¹⁷.
3. *Изменчивость «правил игры»*, дестабилизирующая деятельность региональных операторов и сокращающая их горизонт планирования – в частности, корректировка территориальных схем обращения с ТКО¹⁸, изменение нормативов накопления ТКО¹⁹, корректировка тарифов²⁰.
4. *Размер тарифа*, не обеспечивающий возвратность средств для существующих участников рынка, что обуславливает невысокую привлекательность рынка для новых игроков²¹: вследствие наличия разногласий между региональным оператором и соответствующим органом исполнительной власти субъекта, устанавливающим тариф, по вопросу объема ТКО, подлежащего сбору и дальнейшему обращению, возможно превышение фактического объема собранных твердых коммунальных отходов над документально установленным в территориальной схеме. Как следствие, при занижении объема, используемого регулятором при расчетах, тариф не позволяет компенсировать реально понесенные региональным оператором издержки. Также в структуре тарифа не всегда учитываются отдельные виды затрат – например, затраты на сортировку ТКО, на инвестиции в инфраструктуру²², что в будущем также может способствовать росту издержек региональных операторов.

Помимо процедур по отбору региональных операторов еще одним механизмом, призванным обеспечить конкурентные условия в сфере обращения ТКО, являются торги на услуги по транспортированию ТКО.

¹⁶ Подобные нарушения неоднократно имели место, в частности, в Красноярском крае: <https://fas.gov.ru/news/26141>

¹⁷ Например, нестабильные платежи потребителей привели к накоплению долга региональным оператором по обращению с отходами в Самарской области «Экостройресурс»: <https://www.kommersant.ru/doc/4180400>

¹⁸ Например, изменение территориальной схемы обращения с ТКО имело место в Красноярском крае (Приказ Министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края от 29.10.2019 № 77-1795-од).

¹⁹ В частности, в 6 регионах России в течение 2019 года имело место снижение нормативов накопления ТКО: <https://tass.ru/obschestvo/7129959>

²⁰ Например, снижение тарифа на услугу по обращению с ТКО в Ярославской области: <https://yamovosti.com/n22q4/>

²¹ В частности, региональный оператор в Челябинской области «Центр коммунального сервиса» понес убытки вследствие низкого тарифа: <https://www.kommersant.ru/doc/4204454>

²² Например, в тарифе для Западной зоны деятельности регионального оператора Свердловской области отсутствует инвестиционная составляющая: <http://www.interfax-russia.ru/Ural/view.asp?id=1025752>

Торги на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора

Имеющаяся в открытом доступе информация по 13 регионам Российской Федерации²³ о структуре расходов региональных операторов или непосредственно о составляющих единых тарифов на их услуги позволяет сделать вывод о том, что расходы на транспортирование ТКО составляют существенную часть тарифа (совокупных расходов регионального оператора): в среднем, на их долю приходится около 62%, при этом доля данной составляющей может достигать 80% размера тарифа (расходов регионального оператора)²⁴.

В соответствии со статьей 3 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для региональных операторов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133 (далее – Постановление № 1133), цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора формируются по итогам торгов, если:

- в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30% массы ТКО от совокупной массы ТКО, образующейся на территории субъекта Российской Федерации²⁵;
- данное требование предусмотрено соглашением между региональным оператором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В указанных случаях региональный оператор обязан осуществить закупку услуг по транспортированию ТКО в форме электронного аукциона в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), с учетом особенностей, предусмотренных

²³ Иркутская область, Кировская область, Ленинградская область, Московская область, Новосибирская область, Омская область, Пермский край, Приморский край, Республика Карелия, Республика Коми, Самарская область, Чувашская республика, Ямало-Ненецкий автономный округ.

²⁴ Для расчетов использовались следующие данные:

1. по структуре расходов региональных операторов из конкурсной документации, опубликованной на портале torgi.gov.ru;
2. по структуре тарифа из открытых источников: <https://irkutskmedia.ru/news/772539/>; <https://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=90205>; <http://tarifspb.ru/press/news/2350/>; <https://www.nso.ru/news/36665>; <https://tass.ru/sibir-news/6722346>; <http://rotko10.ru/voprosy-i-otvety/kakov-sostav-tarifa-na-uslugu-obrashchenie-s-tko>; <https://ecostr.ru/faq>

²⁵ В данном случае региональный оператор обязан провести аукцион в отношении территорий, на которых образуется не менее 50% ТКО (по массе отходов) в зоне его деятельности.

Постановлением № 1133²⁶. В соответствии с пунктом 6 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ условия проведения торгов на осуществление транспортирования твердых коммунальных отходов устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации. При этом в целом нормативные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие проведение таких торгов, содержательно дублируют положения Постановления № 1133²⁷.

Согласно Постановлению № 1133 сведения о границах территорий, где оказываются услуги по транспортированию ТКО, в рамках зоны деятельности регионального оператора, выделяемых в один лот аукциона, не относятся к условиям, подлежащим предварительному согласованию с органом исполнительной власти субъекта (если иное не установлено соответствующим соглашением)²⁸. Региональному оператору, обладающему свободой определения границ лотов, может быть выгодно укрупнять эти территории, ограничивая участие небольших компаний и заключая долгосрочные контракты с крупными участниками²⁹, чтобы нивелировать риски недобросовестного поведения небольших поставщиков, для которых вероятность скорого ухода с рынка может быть высока. Данная практика со стороны регионального оператора объяснима, поскольку он несет ответственность за обращение с ТКО с момента погрузки таких отходов в мусоровоз³⁰, однако подобное поведение может содержать признаки ограничения конкуренции³¹.

Анализ практики проведения процедур региональными операторами

Необходимо отметить, что на данный момент в единой информационной системе (далее – ЕИС) отсутствует секция для публикации данных об электронных аукционах, проводимых региональными операторами в соответствии с Постановлением № 1133.

²⁶ Необходимо отметить, что в неурегулированных Постановлением № 1133 случаях региональные операторы также могут осуществлять закупку услуг по транспортированию ТКО в соответствии с порядком, установленным как Законом № 44-ФЗ, так и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по основаниям, предусмотренным данными федеральными законами.

²⁷ В ряде регионов – например, в Карачаево-Черкесской Республике, Магаданской области, Республике Марий Эл – подобные нормативные акты не принимались.

²⁸ В свою очередь, постановлением Правительства Удмуртской Республики от 19.02.2019 № 52 установлена необходимость предварительного согласования данного условия.

²⁹ В соответствии с подпунктом «ж» пункта 12 Постановления № 1133 срок, на который компания – региональный оператор заключает договор на оказание услуг по транспортированию ТКО, не может превышать срок, на который данной компании присвоен статус регионального оператора, т.е. на практике подобные контракты могут заключаться на сроки до 10 лет.

³⁰ Согласно пункту 13 постановления Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156.

³¹ См., к примеру, дело по признакам нарушения ООО «Эко-Сити» и Министерством жилищно-коммунального-хозяйства Ставропольского края части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: <https://fas.gov.ru/documents/33-9a7a9837-afd4-47c3-aa01-8ededeccf13d>

В связи с этим данная категория заказчиков может размещать информацию о таких процедурах как в секции закупок, проводимых в соответствии с Законом № 44-ФЗ, так и в секции закупок, порядок проведения которых устанавливается Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ).³²

В связи с тем, что региональные операторы публикуют информацию об электронных аукционах, проводимых на основании Постановления № 1133, в обеих секциях ЕИС, при анализе таких процедур возникают сложности, связанные с невозможностью в рамках функционала ЕИС отделить данную категорию процедур от иных закупок региональных операторов. По этой причине далее приводится результат анализа всех закупок региональными операторами услуг по транспортированию ТКО.

По данным ЕИС за 11 месяцев 2019 года, закупки услуг по транспортированию ТКО проводились 76 региональными операторами из 54 регионов. В совокупности по данному предмету закупки ими проведено около 1200 процедур на сумму более 148 млрд руб. (с учетом процедур, несостоявшихся по причине отсутствия допущенных участников).

Закупки, опубликованные в рамках секции ЕИС по Закону № 44-ФЗ

По данным ЕИС, в январе-ноябре 2019 г. электронные аукционы на услуги по транспортированию ТКО в установленном Законом № 44-ФЗ порядке проводились 49 региональными операторами из 42 регионов. Данными компаниями было объявлено 557 соответствующих электронных аукционов, из которых около 28% (или 154 процедуры) были признаны несостоявшимися по причине отсутствия заявок / признания поступивших заявок несоответствующими требованиям (Таблица 3).

³² Так, в Решении Челябинского УФАС России от 19.07.2018 по делу № 466-ж/2018 (18.1) регулятором отмечено, что публикация информации о торгах на транспортирование ТКО, проводимых в соответствии с Постановлением № 1133, в рамках секции ЕИС Закона № 223-ФЗ не является нарушением действующего законодательства при условии, что документация об аукционе подготовлена в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/466-zh-2018-18-1-84d935bc-25a2-4782-932c-e8ea9feb8ae8/>

Таблица 3

Электронные аукционы на услуги по транспортированию ТКО для региональных операторов, проведенные в январе-ноябре 2019 г.

	Количество процедур, ед.	Сумма НМЦК закупок, млрд руб.	Средний размер НМЦК одной закупки, млн руб.
Процедура не состоялась по причине отсутствия заявок / отсутствия заявок, соответствующих требованиям	154 (27,6%*)	27,8 (25,3%)	180,7
На процедуру подана одна заявка / одна заявка была признана соответствующей требованиям	255 (45,8%)	54,3 (49,5%)	213,0
В процедуру приняло участие более одной компании	148 (26,6%)	27,7 (25,2%)	186,9
Всего	557	109,8	197,2

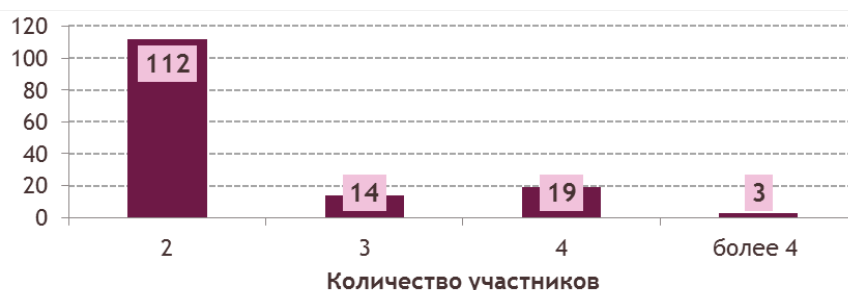
Источник: Аналитический центр по данным ЕИС

*В скобках указана доля от суммарного значения в соответствующем столбце.

Конкуренция наблюдалась только при проведении 148 аукционов на услуги по транспортированию ТКО, в большинстве из которых участвовало не более 2 компаний (Рисунок 5). В то же время конкуренция на процедурах позволила сэкономить суммарно около 1,1 млрд руб. (среднее снижение начальной цены контракта в ходе аукционов составило около 6,3%). Данный факт, в частности, свидетельствует о том, что проведение аукционов на оказание тех или иных услуг региональному оператору обеспечивает наиболее выгодные ценовые предложения и, как следствие, способствует снижению общего размера тарифа и платежей потребителей.

Рисунок 5

Распределение конкурентных торгов на услуги по транспортированию ТКО по количеству участников



Источник: Аналитический центр по данным ЕИС

Аукционы, на участие в которых подал заявку хотя бы один участник, соответствующий требованиям, были проведены в 36 регионах (Таблица 4). В то же время в 15 из них ни на одной из процедур не наблюдалось конкуренции (среднее количество допущенных участников не превышает 1). Наиболее конкурентные условия проведения электронных аукционов на предоставление региональным операторам услуг по транспортированию ТКО наблюдались в Омской, Тюменской, Новосибирской и Астраханской областях.

Таблица 4

Электронные аукционы на услуги по транспортированию ТКО для региональных операторов, на которые была подана 1 и более заявок, соответствующих требованиям, проведенные в январе-ноябре 2019 г. (в разрезе по регионам)

Субъект Российской Федерации	Количество процедур, ед.	Среднее количество допущенных участников	Сумма НМЦК закупок, млн руб.	Средний размер НМЦК одной закупки, млн руб.
Ставропольский край	77	2,1	3 351,6	43,5
Челябинская область	23	1,1	6 512,6	283,2
Нижегородская область	22	1	8 113,4	368,8
Кемеровская область	21	1,8	2 819,8	134,3
Чувашская Республика – Чувашия	19	1,2	1 103,0	58,1
Алтайский край	18	1,8	863,7	48,0
Республика Бурятия	18	1	350,0	19,4
Красноярский край	16	1,1	8 464,2	529,0
Республика Марий Эл	16	1	522,9	32,7
Приморский край	15	1,2	1 876,2	125,1
Ямало-Ненецкий автономный округ	15	1,9	936,4	62,4
Республика Крым	14	2,1	1 735,0	123,9
Омская область	13	3,7	17 186,6	1 322,0
Свердловская область	13	1,5	8 190,6	630,0
Тюменская область	11	2,9	370,1	33,6
Кабардино-Балкарская Республика	9	1	364,2	40,5
Мурманская область	9	1	503,4	55,9
Саратовская область	9	1,1	4 445,5	493,9
Тульская область	9	1	1 980,9	220,1
Курская область	8	2,0	110,3	13,8
Томская область	7	1	432,5	61,8
Калужская область	6	1,2	1 015,3	169,2
Амурская область	5	1,8	199,7	39,9
Кировская область	4	1	1 683,9	421,0
Республика Адыгея	3	1	938,2	312,7
Астраханская область	3	2,3	752,4	250,8
Республика Карелия	3	1,7	190,4	63,5
Новгородская область	3	1	700,1	233,4
Пензенская область	3	1	3 338,8	1 112,9
Рязанская область	3	1	1 341,0	447,0
Новосибирская область	2	2,5	167,3	83,7
Республика Северная Осетия – Алания	2	1,5	38,7	19,4
Ивановская область	1	1	912,3	912,3
Пермский край	1	2,0	7,1	7,1

Субъект Российской Федерации	Количество процедур, ед.	Среднее количество допущенных участников	Сумма НМЦК закупок, млн руб.	Средний размер НМЦК одной закупки, млн руб.
Самарская область	1	1	438,5	438,5
Тверская область	1	1	28,4	28,4

Источник: Аналитический центр по данным ЕИС

Закупки, опубликованные в рамках секции ЕИС по Закону № 223-ФЗ

По данным ЕИС, в разделе закупок, проведенных в соответствии с Законом № 223-ФЗ, в январе-ноябре 2019 г. были опубликованы закупки услуг по транспортированию ТКО 46 региональными операторами из 35 регионов. Данными компаниями было объявлено 658 закупочных процедур³³, из которых 50% были проведены как закупка у единственного поставщика на основании положений о закупках, принятых региональными операторами в рамках требований Закона № 223-ФЗ (Таблица 5).

Таблица 5

Закупки услуг по транспортированию ТКО для региональных операторов в январе-ноябре 2019 г., опубликованные в секции ЕИС по Закону № 223-ФЗ

	Количество процедур, ед.	Сумма НМЦК закупок, млрд руб.	Средний размер НМЦК одной закупки, млн руб.
Аукцион	210 (31,9%*)	6,0 (15,8%)	29
Иные конкурентные способы закупки (Запрос предложений, запрос котировок, конкурс)	119 (18,1%)	30 (78,5%)	252
Закупка у единственного поставщика	329 (50%)	2,2 (5,7%)	6,7
Всего	658	38	287

Источник: Аналитический центр по данным ЕИС

*В скобках указана доля от суммарного значения в соответствующем столбце.

Наибольший объем проведенных закупок наблюдается в Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Марий Эл и Брянской области (Таблица 6). При этом в Ханты-Мансийском автономном округе и Брянской области закупки были проведены в форме аукциона, а в Республике Марий Эл все закупки проведены как закупка у единственного поставщика.

³³ В рамках анализа учтены, в том числе, закупки арендных услуг специальной техники с экипажем для осуществления транспортирования отходов.

Таблица 6

Закупки услуг по транспортированию ТКО для региональных операторов, проведенные в январе-ноябре 2019 г., опубликованные в секции ЕИС по Закону № 223-ФЗ

Субъект Российской Федерации	Количество процедур, ед.		Сумма НМЦК закупок, млн руб.		Средний размер НМЦК одной закупки, млн руб.	
	Всего	В форме аукциона	Всего	В форме аукциона	Всего	В форме аукциона
Ханты-Мансийский автономный округ	110	82	3 089	1 265	28	15
Республика Марий Эл	95	-	305	-	3	-
Брянская область	74	74	1 239	1 239	17	17
Республика Крым	64	-	532	-	8	-
Мурманская область	40	-	258	-	6	-
Костромская область	29	11	289	200	10	18
Алтайский край	27	-	1 528	-	57	-
Тверская область	24	-	33	-	1	-
Камчатский край	24	12	48	41	2	3
Тюменская область	23	-	772	-	34	-
Свердловская область	17	-	1 806	-	106	-
Челябинская область	13	-	359	-	28	-
Калужская область	12	-	112	-	9	-
Красноярский край	11	11	1 108	1 108	101	101
Томская область	10	-	17	-	2	-
Краснодарский край	8	5	1 044	416	131	83
Кемеровская область	8	4	211	201	26	50
Республика Коми	8	-	115	-	14	-
Амурская область	8	4	612	14	76	3
Смоленская область	7	-	21	-	3	-
Нижегородская область	6	-	1	-	0	-
Саратовская область	5	1	1 205	1 165	241	1 165
Тамбовская область	5	-	109	-	22	-
Липецкая область	4	-	62	-	16	-
Республика Татарстан	3	-	431	-	144	-
Ростовская область	3	-	1 008	-	336	-
Курская область	3	-	3	-	1	-
Московская область	3	-	21 092	-	7 031	-
Республика Карачаево-Черкесская	3	3	3	3	1	1
Орловская область	3	-	114	-	38	-
Новгородская область	2	2	353	353	176	176
Новосибирская область	2	-	29	-	14	-
Омская область	2	-	263	-	131	-
Республика Саха (Якутия)	1	1	23	23	23	23
Ставропольский край	1	-	22	-	22	-

Источник: Аналитический центр по данным ЕИС

Краткие выводы

Масштабная реформа, связанная с передачей региональным операторам полномочий по обеспечению реализации всех этапов обращения с ТКО, с одной стороны, позволяет снизить риски недобросовестного поведения со стороны компаний, занятых в данной сфере, но, с другой стороны, приводит к созданию на рынках локальных монополистов. В рамках данного бюллетеня Аналитическим центром был проведен анализ первого опыта проведения конкурсных отборов региональных операторов, а также торгов на услуги по транспортированию ТКО для таких операторов, призванных обеспечить конкурентные условия на рынках обращения с ТКО. По итогам анализа могут быть сделаны следующие выводы:

- ✓ В рамках 85% конкурсных процедур, закончившихся определением регионального оператора, конкуренции при отборе не наблюдалось (на конкурс была подана и (или) допущена до участия в нем только одна заявка).
- ✓ Среди субъектов Российской Федерации уровень конкуренции при проведении конкурсных отборов региональных операторов варьировался. Так, в 57 регионах в каждой из процедур была допущена к участию только одна компания. В 7 регионах наблюдалась конкуренция в рамках всех конкурсов (соответствующими требованиям были признаны 2 и более заявителей).
- ✓ Среди причин невысокого уровня конкуренции при отборе региональных операторов – антиконкурентные практики организаторов торгов, изменчивость институциональной среды («правил игры»), а также неполное соответствие размера тарифа фактическим расходам региональных операторов (как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде).
- ✓ В связи с тем, что региональные операторы имеют право заключать долгосрочные (до 10 лет) контракты и самостоятельно определять границы территории транспортирования ТКО (лотов), существует риск ограничения конкуренции в связи с укрупнением лотов при закупке данной категории услуг с целью недопущения к участию в процедуре небольших компаний.
- ✓ Несмотря на то, что в соответствии с Постановлением № 1133 торги на услуги по транспортированию ТКО для региональных операторов должны проводиться в соответствии с нормами Закона № 44-ФЗ, сами операторы публикуют информацию о таких закупках в том числе в разделе ЕИС для закупок по Закону № 223-ФЗ. В целом (в обеих секциях ЕИС) опубликованы данные об около 1200 закупках услуг по транспортированию ТКО 76 региональных операторов из 54 регионов на сумму более 148 млрд руб., проведенных в январе-ноябре 2019 г. (с учетом несостоявшихся процедур).

- ✓ Несмотря на то, что конкуренция при проведении электронных аукционов на транспортирование ТКО, опубликованных в ЕИС в соответствии с Законом № 44-ФЗ, наблюдалась только в 27% случаев, она позволила сэкономить суммарно около 1,1 млрд руб. (среднее снижение начальной цены контракта в ходе конкурентных аукционов составило около 6,3%).
- ✓ Наиболее конкурентные условия проведения закупок услуг по транспортированию ТКО в соответствии с Законом № 44-ФЗ наблюдались в Омской, Тюменской, Новосибирской и Астраханской областях. Среднее число участников процедур в данных регионах превышало 2,3.

**Выпуск подготовлен авторским коллективом
Управления по конкурентной политике**

Елена Ковалёва

Антон Волков

Софья Малых

Елена Герасимова

Анастасия Голдина

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov

