

**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 ґрунтовного 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**

1. 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).
2. 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.
3. 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**

1. 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**

1. 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.
2. Встановлено, що організатори конкурсу в більшості випадків повідомляють про його проведення та умови участі в конкурсі в місцевих друкованих виданнях.
3. 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.
4. Крім того, Порядком проведення конкурсу не передбачена процедура оскарження результатів конкурсу.
5. 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**

1. 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.
2. 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.
3. Отже, вимоги Порядку проведення конкурсу передбачають надання переваг суб’єкту господарювання, який надає комплекс послуг у сфері поводження (за кожною операцією) з побутовими відходами.
4. 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**

1. Згідно з Порядком проведення конкурсу перевага надається учасникові, що пропонує найменшу вартість надання послуг.
2. 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.
3. Разом з тим відсутні будь-які обмеження щодо суттєвого збільшення ціни протягом дії договору.
4. 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.
5. 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.

1. 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**

1. 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.
2. 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.
3. Мінрегіон листом від 25.04.2019 № 7/11.1/7036-19 повідомив Комітет, що зазначене питання не врегульовано Порядком проведення конкурсу.
4. 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.
5. 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.

1. 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.
2. 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