

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 3-20-1/20-2020

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

17 апреля 2020 года

г. Пенза

Пензенским УФАС России в ходе рассмотрения поступившего в антимонопольный орган обращения по вопросу утверждения нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области, установлено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется указанным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Согласно части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг (в том числе нормативов накопления твердых коммунальных отходов), утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ в случаях, определенных Правительством РФ, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов твердых коммунальных отходов. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации).

Согласно пункту 30 статьи 16 Закона Пензенской области от 22.12.2005 № 906-ЗПО «О Правительстве Пензенской области» Правительство Пензенской области устанавливает нормативы накопления твердых коммунальных отходов.

Постановлением Правительства Пензенской области от 15.03.2018 № 133-пП (далее – Постановление № 133-пП) утверждены нормативы накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области.

Согласно пункту 4 статьи 24.10 Закона 89-ФЗ порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) устанавливается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 утверждены Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее – Правила).

Согласно Постановлению № 133-пП нормативы накопления ТКО утверждены в соответствии с Законом № 89-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов».

В соответствии с пунктом 4 Правил нормативы накопления твердых коммунальных отходов могут устанавливаться дифференцированно в отношении: а) территорий субъекта Российской Федерации – муниципальных образований (групп муниципальных образований) и зон деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами; б) категорий потребителей услуги по обращению с отходами – физических и юридических лиц; в) категорий объектов, на которых образуются отходы.

Пунктами 5, 6 Правил предусмотрено, что категории объектов, на которых образуются отходы, определяются уполномоченным органом. Определение нормативов производится отдельно по каждой категории объектов.

Пунктом 7 Правил установлено, что в целях определения нормативов проводятся замеры отходов, для чего выбираются участки поселений и городских округов, определяемые в зависимости от процентного отношения от общей численности населения поселения или городского округа.

Процедура сбора данных о массе и объеме накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений регулируется пунктами 8–12 Правил.

Годовой норматив ТКО, выраженный в количественных показателях массы на одну расчетную единицу в год, и годовой норматив ТКО, выраженный в количественных показателях объема на одну расчетную единицу в год, определяются по формулам, приведенным в пунктах 19, 20 Правил, как произведение соответственно среднесезонного суточного норматива, выраженного в количественных показателях массы на одну расчетную единицу в сутки, и среднесезонного суточного норматива, выраженного в количественных показателях объема на одну расчетную единицу в сутки, на 365.

Согласно пунктам 8, 11, 14 Правил на выбранных участках поселений и городских округов определяется не менее 3 объектов каждой категории. В случае отсутствия на выбранных участках поселений и городских округов необходимого количества объектов допускается проведение замеров отходов на меньшем количестве объектов.

Замеры по объекту каждой категории осуществляются каждый сезон в течение 7 дней подряд независимо от периодичности вывоза отходов.

Расчетные единицы определяются по каждой категории объектов

уполномоченным органом.

На основании вышеизложенного следует, что нормативы накопления ТКО рассчитываются исходя из результатов замеров по объектам каждой категории на выбранных участках с учетом всех четырех сезонов в году.

Постановлением № 133-пП по категории объекта «Предприятия торговли» утверждены следующие нормативы накопления ТКО:

Расчетная единица, в отношении которой устанавливается норматив	Среднегодовой норматив накопления		Плотность
	куб.м	кг	кг/куб.м
1 кв .метр общей площади	1,13	84,28	75

Нормативы, утвержденные постановлением Правительства Пензенской области от 15.03.2018 № 133-пП, разработаны ООО «Центр создания систем обращения с отходами» на основании заключенного с Управлением жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области государственного контракта на проведение научно-исследовательских работ – разработка территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области от 16.08.2016 № 11 (далее – Контракт).

Согласно пунктам 1.1, 1.3 Раздела 1 Контракта «Предмет Контракта» Исполнитель по заданию Заказчика обязуется выполнить научно-исследовательские работы по разработке, в том числе, нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области, (далее - Работы) и передать полученные при выполнении Работ результаты в порядке и на условиях, предусмотренных Контрактом.

Наименования, виды Работ по Контракту, требования, предъявляемые к выполнению Работ, включая параметры, определяющие качественные и количественные характеристики Работ, особые условия выполнения Работ, требования к результатам Работ, требования к отчетной документации и другие условия исполнения Контракта определяются в Техническом задании на выполнение Работ (приложение № 1 к Контракту) (далее – Техническое задание).

Пунктом 4.6. раздела 4 Контракта «Порядок приемки исполнения обязательств» установлено, что результатом выполненных Работ является представление Исполнителем Государственному заказчику полной электронной и бумажной версии, в том числе, нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области, согласованной с Заказчиком и всеми заинтересованными организациями подготовленных в соответствии с

Техническим заданием.

Согласно техническому заданию (Приложение № 1 к Контракту) «Наименование работ»: разработка, в том числе, нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области в рамках подпрограммы 5 «Развитие системы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами на территории Пензенской области» государственной программы Пензенской области «Охрана, воспроизводство и использование природных ресурсов в Пензенской области на 2014–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Пензенской области от 12.09.2013 № 681-пП.

В графе «Описание технических и качественных характеристик (комплектация)» таблицы – «Общая спецификация на выполнение работ по разработке территориальной схемы обращения с отходами, в том числе, с твердыми коммунальными отходами, нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области» Технического задания указано, что расчеты нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выполняются дифференцированно по муниципальным образованиям Пензенской области.

В соответствии с пунктом 1.6. Технического задания Исполнитель в сроки, предусмотренные в пункте 4.1 настоящего Технического задания, представляет Государственному заказчику в печатном, а также в электронном виде, в том числе:

- отчет о выполненных работах по разработке нормативов накопления твердых коммунальных отходов дифференцированных по муниципальным образованиям Пензенской области;
- текстовое описание расчетов накопления нормативов твердых коммунальных отходов дифференцированных по муниципальным образованиям Пензенской области.

Согласно разделу 1.2 Отчета по выполнению научно-исследовательских работ: «Разработка нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области» (Итоговый отчет), утвержденного 04.08.2017 генеральным директором ООО «Центр создания систем обращения с отходами» и согласованного 23.08.2017 Управлением жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области (далее – Итоговый отчет), для проведения натурных замеров показателей образования ТКО произведено районирование территории Пензенской области на 4 категории:

1. г. Пенза;
2. г. Кузнецк;
3. муниципальные образования, с численностью райцентра от 30 до 60 тыс.чел.;
4. муниципальные образования, с численностью райцентра до 30 тыс.чел.;

Указанное районирование произведено с учетом оценки численности населения. На основе данных об административно-территориальном делении Пензенской области производилась разбивка муниципальных образований (МО) по категориям численности на 4 категории:

- 1 категория МО – крупные муниципальные образования численностью от 100 тысяч человек. В данную категорию вошел только административный центр области г. Пенза.

- 2 категория МО – средние муниципальные образования от 60 до 100 тысяч человек. В данную категорию вошли 2 города области: г. Кузнецк и ЗАТО Заречный. На основании выборки по численности населения фактические замеры по определению нормативов накопления ТКО проводились в г. Кузнецк.

- 3 категория МО – средние муниципальные образования от 30 до 60 тысяч человек. В данную категорию вошли следующие муниципальные образования: Бессоновский, Городищенский, Каменский, Кузнецкий, Нижнеломовский, Никольский, Пензенский и Сердобский районы. На основании выборки по численности населения фактические замеры по определению нормативов накопления ТКО проводились в следующих муниципальных образованиях: Бессоновский, Нижнеломовский, Пензенский и Сердобский районы.

- 4 категория МО – малые муниципальные образования численностью до 30 тысяч человек. В данную категорию вошли следующие муниципальные образования: Башмаковский, Бековский, Белинский, Вадинский, Земетчинский, Иссинский, Камешкирский, Колышлейский, Лопатинский, Лунинский, Малосердобинский, Мокшанский, Наровчатский, Неверкинский, Пачелмский, Сосновоборский, Спасский, Тамалинский и Шемышейский районы.

Согласно разделу 1.3. Итогового отчета работы по определению нормативов накопления отходов на территории Пензенской области проходили в период:

- Осенние замеры с 10.10.2016 по 16.10.2016, а также с 17.10.2016 по 23.10.2016;

- Зимние замеры с 05.12.2016 по 11.12.2016;

- Весенние замеры с 27.04.2017 по 03.05.2017;

- Летние замеры с 29.06.2017 по 05.07.2017.

Объекты обследования за весь период измерений имели постоянный списочный состав.

В Таблице 4 Итогового отчета представлены категории объектов санитарной очистки, обследованные в период измерений, в пункте 2 которой содержится категория «Предприятия торговли», включающая в себя: продовольственный магазин, промтоварный магазин, павильон, палатка, киоск, супермаркет(универмаг), рынки продовольственные, рынки промтоварные, с единой расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив – 1 кв. метр общей площади.

По запросу антимонопольного органа были представлены документы и материалы по проведенным ООО «Центр создания систем обращения с отходами» замерам.

Из анализа вышеуказанных материалов установлено, что по категории «Предприятия торговли» в осенний, зимний, летний сезоны проведены замеры массы и объема твердых коммунальных отходов только на территории г. Пензы (1 группа) и Пензенского района с. Богослова (3 группа), в весенний сезон – на территории г. Пенза (1 группа).

Доказательств проведения соответствующих замеров на территории г. Кузнецка (2 группа) и муниципальных образований с населением до 30 тыс.человек (4 группа) в антимонопольный орган не представлены.

Из изложенного следует, что соответствующие замеры нормативов накопления ТКО на территории Пензенской области проведены с нарушением Правил, а именно, не на всех участках поселений и городских округов, которые были определены в зависимости от процентного отношения от общей численности населения поселения или городского округа.

В соответствии со статьей 5 Закона № 89-ФЗ установлены Правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 (далее – Правила № 505).

Правила № 505 устанавливают порядок коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов с использованием средств измерения, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений (далее – средства измерения), или расчетным способом в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Согласно пункту 2 Правил коммерческому учету подлежат объем и (или) масса:

а) твердых коммунальных отходов в местах их накопления (сортированных

твердых коммунальных отходов, несортированных твердых коммунальных отходов, крупногабаритных отходов);

б) твердых коммунальных отходов, собираемых и транспортируемых операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами;

в) твердых коммунальных отходов, поступающих на объекты, используемые для обработки, обезвреживания и (или) захоронения твердых коммунальных отходов (далее – объекты), и транспортируемых с таких объектов.

В целях сопоставления объема и массы твердых коммунальных отходов определяется средняя плотность твердых коммунальных отходов, рассчитываемая как отношение установленного годового норматива накопления в объемных показателях к годовому нормативу накопления по массе (средняя плотность твердых коммунальных отходов (пункт 4 Правил).

Пунктом 5 Правил установлено, что коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется:

а) расчетным путем исходя из:

нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема;

количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления;

б) исходя из массы твердых коммунальных отходов, определенной с использованием средств измерения.

Таким образом, на основании вышеизложенных Правил следует, что коммерческий учет ТКО у хозяйствующих субъектов производится двумя способами:

1. расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема; количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления;

2. исходя из массы твердых коммунальных отходов, определенной с использованием средств измерения.

В случае отсутствия отдельно стоящего контейнера у хозяйствующего субъекта используется способ расчета исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема.

Также, согласно пункту 4 статьи 154 Жилищного кодекса РФ плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Жилищного кодекса РФ допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение.

Согласно пункту 3 статьи 171 Жилищного кодекса РФ собственники нежилых помещений наряду с собственниками жилых помещений оплачивают коммунальные услуги в зависимости от предоставленных видов таких услуг, а также уплачивают взносы на капитальный ремонт.

На основании изложенных законоположений Жилищного кодекса РФ следует, что собственники нежилых помещений, находящихся в многоквартирных домах, являются плательщиками коммунальных услуг, в том числе за обращение с твердыми коммунальными отходами с использованием общих мест их складирования.

Принятие Правительством Пензенской области постановления № 133-пП, которым утверждены нормативы накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области, с нарушением требований Правил, позволяет региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Пензенской области взимать с хозяйствующих субъектов неправомерную плату за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, так как указанная плата напрямую зависит от установленного органом власти норматива, что не может не влиять на конкуренцию, так как создает для предпринимателей дополнительную нагрузку, связанную с оплатой соответствующей коммунальной услуги.

В целях анализа ситуации по установленным нормативам накопления твердых коммунальных отходов Пензенским УФАС России изучены нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормативы накопления твердых коммунальных отходов.

Так, приказом Управления топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Тамбовской области от 01.02.2019 № 10 для «Предприятий торговли» установлены нормативы для городских округов с населением более 100 тыс.чел. в размере от 0,57 м³/год, для городских округов, городских и сельских поселений с населением от 10 тыс.чел. до 100 тыс.чел. – 0,53 м³/год, для городских и сельских поселений до 10 тыс.чел. – 0,49 м³/год; постановлением Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 30.08.2017 № 77-ПК для «Предприятий торговли» (разбиты на объекты согласно Методическим рекомендациям) установлены нормативы в размере от 0,017 до 0,055 м³/мес (от 0,204 до 0,66 м³/год), для МО «город Екатеринбург» – от 0,069 до 0,273 м³/мес (от 0,82 до 3,27 м³/год).

Анализ вышеприведенных актов по установлению нормативов накопления

твердых коммунальных отходов категории «Предприятия торговли» в сопоставлении с Постановлением № 133-пП позволяет сделать вывод, что в Пензенской области указанные нормативы могут быть завышенными, так как количество производимых твердых коммунальных отходов от деятельности по реализации товаров на предприятиях торговли вне зависимости от региона осуществления деятельности является сопоставимым и не может отличаться в разы.

С учетом вышеизложенного Пензенское УФАС России приходит к выводу, что в действиях Правительства Пензенской области содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в части установления нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением № 133-пП, с нарушением Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269, чем ущемлены (могут быть ущемлены) права и законные интересы хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае выявления признаков нарушения статьи 15 данного закона в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Учитывая вышеизложенное, в связи с наличием в действиях Правительства Пензенской области, выразившемся в утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов, разработанных с нарушением Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269, признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Пензенское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Правительство Пензенской области о необходимости прекращения указанных действий **в срок до 01 сентября 2020 года**, для чего:

1. Определить норматив накопления твердых коммунальных отходов на территории Пензенской области по категории «Предприятия торговли» в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269.
2. О выполнении предупреждения сообщить в Пензенское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения с приложением надлежащим образом заверенных копий документов, подтверждающих исполнение вышеуказанных действий.

В силу части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.