

ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Вестник МИРБИС : международный научно-практический журнал. ISSN 2411-5703. URL: <http://journal-mirbis.ru/>.
№ 2 (22) 2020, DOI: 10.25634/MIRBIS.2020.2

Ссылка для цитирования: Кириллова, О. Ю. Предотвращение антимонопольных рисков закупочной деятельности в сфере ЖКХ как фактор устойчивого социально-экономического развития / О. Ю. Кириллова, Е. В. Перфилова, В. В. Семина // Вестник МИРБИС. 2020. № 2 (22). С. 64–70. DOI 10.25634/MIRBIS.2020.2.7

Дата поступления 03.04.2020 г.

УДК 338.532

Оксана Кириллова¹, Екатерина Перфилова², Валерия Семина^{3,4}

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ РИСКОВ ЗАКУПЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЖКХ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье выявлены наиболее проблемные вопросы, связанные с обеспечением равного доступа субъектов предпринимательской деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами к государственному (муниципальному) заказу, а также вопросы, связанные с возникновением возможных рисков нарушения антимонопольного законодательства при проведении торгов в сфере услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Ключевые слова: закупки в ЖКХ, антимонопольные риски, устойчивое развитие, обращение с отходами.

JEL: H11, L50

1 Кириллова Оксана Юрьевна — доктор экономических наук, доцент. E-mail: Kirillova.OY@rea.ru. SPIN-код: 2886-2814.

2 Перфилова Екатерина Владимировна — магистрант.

3 Семина Валерия Валерьевна — магистрант.

4 Место работы авторов: Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. Москва, Россия.

Введение

Создание эффективной контрактной системы является одной из важнейших задач государства. Антимонопольные принципы, нормы, отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок регулируются Законом № 44-ФЗ⁵.

Значение механизма торгов высоко ценится как способ повышения эффективности и результативности осуществления закупок:

1) посредством торгов происходит более эффективное и рациональное управление имуществом;

2) они позволяют экономить государственные средства и время;

3) результат их проведения уменьшает риск невыполнения договоров, так как к их исполне-

нию привлекаются финансово состоятельные хозяйствующие субъекты;

4) они выступают неотъемлемой частью хозяйственной деятельности, расширяя возможности хозяйствующих субъектов;

5) заключение договоров по итогам проведения публичных торгов является важным аспектом защиты интересов общества и государства.

Все вышеперечисленное возможно только в том случае, если на торгах присутствует конкуренция. Однако, торги зачастую сопровождаются сговором участников на предмет устранения конкуренции с целью получения одним или несколькими из них максимальной выгоды на наиболее выгодных для себя условиях. Это создает множественные регуляторные риски, связанные с возникновением ответственности за нарушение законодательных норм.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, к уголовной ответственности за сговор на торгах привлекают в соответствии со статьей 178 УК РФ «Ограничение конкуренции»⁶. Объективное направление правонару-

5 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант Плюс.

6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

шения заключается в ограничении конкуренции путем заключения соглашения (картеля) между хозяйствующими субъектами — конкурентами, если указанное соглашение влечет за собой:

- причинение существенного ущерба физическим, юридическим лицам или государству;
- извлечение дохода в крупном размере [Даниловская 2019].

Подобные соглашения являются запрещенными в соответствии с антимонопольным законодательством в Российской Федерации.

В соответствии со статьей 11 Закона о защите конкуренции картелем признаются соглашения, которые заключены между хозяйствующими субъектами — конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, которые осуществляют реализацию товаров или услуг на одном товарном рынке, или между конкурентами, осуществляющими приобретение товаров (услуг) на одном товарном рынке, если данные соглашения приводят или могут привести к указанным в части 1 упомянутой статьи последствиям, в том числе к уменьшению, увеличению или поддержанию цен на торгах⁷.

На основании вышеизложенного, принимая во внимание понятие, изложенное в статье 11 Закона о защите конкуренции, сговор на торгах является одной из разновидностей картеля. Следует отметить, что в силу пункта 1 части 1 статьи 17 закона о защите конкуренции, одним из вариантов сговора на торгах является ограничивающее конкуренцию соглашение организатора торгов (заказчика), заключенного с хозяйствующим субъектом, принимающим участие в данных торгах. Данный вид соглашений запрещен статьей 16 вышеуказанного Закона о защите конкуренции в случае, если органы власти всех уровней являются организатором (заказчиком) таких торгов. В свою очередь на практике могут встречаться комбинированные торги. При этом организационно-конкуренты могут создать картель на торгах и в дальнейшем договориться с организатором торгов (заказчиком) об ограничении конкуренции. Это может быть договоренность двух видов:

- об излишних требованиях, предъявляемых в аукционной документации;
- об отклонении заявок компаний, которые

не являются участниками созданного картеля.

Сговоры на торгах отличаются рядом особенностей, обусловленных правовой регламентацией процедур торгов, местом и временем их проведения и выделяющих их среди других антиконкурентных соглашений. Для предотвращения ограничения конкуренции на торгах Закон о защите конкуренции устанавливает особые требования к ним (статья 17), выраженные в запретах на совершение упомянутых в статье действий, которые недобросовестные участники торгов нарушают, применяя разнообразные схемы обхода.

Важно подчеркнуть, что сговор на торгах как вид антиконкурентного соглашения с учетом его значительных черт имеет существенное отличие от картеля на товарных рынках. Наиболее значимым отличием сговора на торгах от картелей на товарных рынках является способ достижения желаемого результата, который влияет на общественную опасность всего правонарушения.

Материалы и методы

Сфера обращения с твердыми коммунальными отходами — отрасль, находящаяся на этапе становления, развития инструментов привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ, развития инфраструктуры, экологического воспитания и формирования культуры обращения с твердыми коммунальными отходами.

Так в конце 2014 года было положено начало реформе сферы обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО).

До начала реформы услуга по вывозу отходов являлась жилищной и входила в перечень услуг и работ по содержанию общего имущества в многоквартирном доме. Она оплачивалась согласно договору, заключенному с организацией, оказывающей потребителю услуги по вывозу бытовых отходов, из средств, собранных на эти цели, или же такие услуги оказывались и оплачивались согласно договору, заключенному непосредственно между потребителем и организацией (например, в случае частного домовладения).

В настоящее время практически повсеместно осуществлен переход субъектов Российской Федерации к регулированию деятельности по обращению с ТКО в соответствии с положениями Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и принятыми в целях их реализации нормативными

⁷ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС КонсультантПлюс.

актами Правительства Российской Федерации и актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти¹.

В рамках данного перехода существенно изменяется подход к регулированию отрасли обращения с отходами. В частности, появляется институт региональных операторов по обращению с ТКО, которые обеспечивают полный цикл обращения с ТКО, включая прием таких отходов, их транспортировку, обработку, обезвреживание, утилизацию и захоронение в субъекте Российской Федерации или на части его территории.

Консолидация системы в одних руках, в первую очередь, была вызвана тем, что обществу выгодно иметь единый центр ответственности, обеспечивающий развитие системы обращения с отходами в регионе, развитие инфраструктуры, соблюдение природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства, а также обеспечивающий охват услугой всех потребителей, проживающих или осуществляющих коммерческую или иную деятельность на территории зоны регионального оператора (территории или части территории субъекта Российской Федерации).

В данных условиях отсутствие государственного регулирования сектора вывоза твердых коммунальных отходов, отсутствие прозрачных требований к порядку отбора региональных операторов и осуществлению ими деятельности оказывало бы отрицательное влияние на рынок предоставления данных услуг и, в отдельных случаях, могло бы рассматриваться как потенциальная угроза обществу. Цена услуги устанавливалась бы исходя из цели максимизации собственной прибыли, отсутствовали бы стимулы к повышению эффективности деятельности, улучшению качества предоставляемых услуг.

Следовательно, необходимость государственного вмешательства обусловлена высокой социальной значимостью оказываемых услуг, заданной международными стандартами устойчивого развития территорий.

Торги в сфере твердых коммунальных отходов.

Отбор региональных операторов производится для каждой зоны деятельности в результате проведения конкурсных процедур. Торги проводит уполномоченный орган исполнительной вла-

сти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Параметры конкурсного отбора, а также содержание и порядок заключения соглашения между региональными органами власти и региональными операторами определяются региональным законодательством. Необходимо отметить, что в соответствии с требованиями действующего федерального законодательства одним из параметров проводимых конкурсных процедур является ценовой параметр. В дальнейшем стоимостное предложение победителя конкурсного отбора учитывается при тарифном регулировании в качестве «предельного ограничения».

Кроме того, деятельность регионального оператора подчинена нормам документов территориального планирования — территориальным схемам обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Таким образом, механизмы конкурентного отбора были введены не для того, чтобы удовлетворить экономические интересы хозяйствующих субъектов. Основная цель реформы — предотвратить вредное воздействие отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду и обеспечить баланс интересов организаций, предоставляющих услуги, и потребителей.

На пути выбора регионального оператора есть несколько опасных точек. Особое внимание следует уделять тому, чтобы исключить отрицательные социально-экономические последствия, рост социальной напряженности. С этой целью региональная власть и операторы должны сделать все возможное, чтобы обеспечить экономически обоснованное формирование цен на «мусорные» услуги, сохранить старых и привлечь новых участников рынка. В конечном счете, это благоприятно повлияет на конкурентную среду и стимулирует привлечение инвестиций.

Анализ рисков нарушения антимонопольного законодательства при проведении торгов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Сговоры на торгах с участием организатора (заказчика) — нередкое явление. К примеру, в рамках одного из рассматриваемых Федеральной антимонопольной службой дел, возбужденных по признакам нарушения антимонопольного законодательства, в части проведения кон-

¹ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СПС КонсультантПлюс.

курсной процедуры по отбору регионального оператора, победителем которой был признан единственный участник — государственное унитарное предприятие, осуществляющее деятельность на территории региона, было установлено следующее. В соответствии с утвержденной документацией об отборе регионального оператора и требованиями, установленными федеральным законодательством, размер обеспечения заявки был установлен на минимальном уровне как 5% от максимально допустимой выручки, что составляло порядка 211 млн руб. Уставный фонд победителя конкурсного отбора на дату размещения документации об отборе составлял всего 40 млн руб. Следовательно, на дату размещения документации об отборе у данного хозяйствующего субъекта, отсутствовал необходимый размер обеспечения заявки на участие в конкурсном отборе.

Также у организации на момент объявления конкурсного отбора отсутствовала лицензия на осуществление деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, при том, что деятельность по сбору, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности относится к видам деятельности, на которые требуется получение лицензии². При этом наличие действующей лицензии является обязательным требованием к участникам конкурсного отбора.

В целях обеспечения соответствия потенциального участника параметрам конкурсного отбора органами власти субъекта Российской Федерации было принято решение об увеличении уставного фонда государственного унитарного предприятия до необходимой величины. Организации был присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Впоследствии, уставный фонд был снижен до первоначальных величин.

С точки зрения антимонопольного законодательства факт выделения органом власти субъекта Российской Федерации денежных средств и последующий их возврат может свидетельствовать о том, что целями указанной субсидии было именно обеспечение возможности участия в конкурсном отборе.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 16 Закона о защите конкуренции «запрещаются соглашения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов»³.

Таким образом, ФАС России возбудила дело по признакам нарушения пункта 4 части 1 статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившимся в наличии согласованных действий между органом власти субъекта Российской Федерации и потенциальным участником конкурсного отбора — региональным оператором при проведении конкурсного отбора регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Осуществление предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на товарном рынке, связано с высокими антимонопольными рисками, поскольку наличие доминирующего положения позволяет оказывать существенное влияние на условия обращения товаров и на состояние конкурентной среды на товарном рынке.

Стоит отметить, что в действующем законодательстве предусмотрена норма, обязывающая всех собственников твердых коммунальных отходов заключать договоры именно с региональным оператором.

Население и юридические лица не имеют возможности заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с иными хозяйствующими субъектами, кроме как с региональным оператором, определенным для соответствующей зоны, в связи с чем у последнего появляется возможность оказывать решающее влияние на рынке.

Указанное свидетельствует о наличии у регионального оператора доминирующего положения на рынке по обращению с твердыми коммунальными отходами в соответствующей зоне.

² Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС КонсультантПлюс.

³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС КонсультантПлюс.

По предложению ФАС России в «дорожную карту» по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации на 2018–2020 годы¹, был внесен отдельный пункт, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в части признания регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение.

Поскольку региональный оператор может выполнять свои функции через субподрядчиков, антимонопольный орган обращает внимание на то, соблюдает ли он требования Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию ТКО².

Действующим законодательством предусмотрено проведение конкурентной процедуры, которая подразумевает состязательность хозяйствующих субъектов, отсутствие проведения такой процедуры может повлиять на конкуренцию. Зачастую региональные операторы пренебрегают необходимостью проведения конкурсных процедур.

При обнаружении указанного нарушения ФАС России обязана выдать предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, в случаях, предусмотренных статьей 39.1 Закона о защите конкуренции, а также возбудить дело о нарушении антимонопольного законодательства с последующим привлечением виновных к административной ответственности.

В целях соблюдения антимонопольного законодательства и развития конкуренции на рынке транспортирования твердых коммунальных отходов Правительством Российской Федерации предпринят ряд мер:

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 № 1697-р «Об утверждении 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».

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора» // СПС Консультант Плюс.

1) предусмотрены основания, при наступлении которых региональный оператор в обязательном порядке проводит торги на оказание услуги по транспортированию ТКО (в форме электронного аукциона):

- если требование о формировании цен на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора по результатам торгов было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, торги проводятся в отношении территорий, указанных в документации об отборе регионального оператора;
- если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30 % ТКО (по массе), образующихся на территории субъекта Российской Федерации;
- в отношении территорий, на которых образуется не менее 50 % ТКО (по массе), образующихся в зоне его деятельности, следовательно, не менее половины ТКО, образующихся на территории зоны деятельности регионального оператора, должны вывозиться сторонними хозяйствующими субъектами, отобранными по результатам торгов;

2) в целях реализации Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации на 2018–2020 годы установлена обязанность отдельно проводить торги на оказание услуги по транспортированию ТКО среди субъектов малого и среднего предпринимательства (не менее 15 % ТКО (по массе)).

Рынок транспортирования ТКО является взаимосвязанным с рынком по обращению с ТКО. Наличие у регионального оператора доминирующего положения на рынке по обращению с ТКО приводит (может привести) к негативным последствиям на связанном рынке по транспортированию ТКО.

В случае, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, может влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответ-

ствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции установлен запрет на совершение действий (бездействий), занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Учитывая изложенное, действия регионального оператора, выразившиеся в непроведении торгов на услуги по транспортированию ТКО в отношении территории, предусмотренной документацией об отборе регионального оператора и соответствующим соглашением с субъектом Российской Федерации, свидетельствует о признаках нарушения запрета, установленного пунктом 9 части 1 статьи Закона о защите конкуренции.

Заключение

Проведение добросовестных торгов является одной из наиболее актуальных проблем в наше время.

Выбор контрагента и заключение договора по результатам торгов лишь малый этап в реализации отношений. Основная проблема, которая обрывается после заключения контракта, — это надлежащее исполнение возникшего обязательства.

Важным инструментом, позволяющим повысить эффективность проведения торгов и снизить коррупционные тенденции, является организация открытой системы конкурентного отбора предложений поставщиков товаров, работ и услуг, и оперативной системы мониторинга выполнения контрактов.

В настоящее время требуется совершенствовать законодательство в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в целях развития конкуренции и повышения привлекательности отрасли для бизнеса. Необходимо установить запрет на участие в торгах на право заключения договора оказания услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов, компаний, аффилированных с региональным оператором. Разработка законопроекта, который будет способствовать привлечению хозяйствующих субъектов, полностью независимых от основного участника рынка, является неотъемлемым условием эффективного проведения реформы в сфере обращения с ТКО.

В качестве рекомендации по совершенствованию контроля за нарушением законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами можно предложить создание единой базы региональных операторов с отражением полной информации об их деятельности, проведении торгов и количестве выявленных нарушений.

Список источников

- Даниловская 2019 — Даниловская А. В. Об уголовной ответственности за сговоры на торгах / А. В. Даниловская, А. П. Тенишев // Актуальные проблемы российского права. ISSN 1994-1471. 2019, № 1. DOI 10.17803/1994-1471.2019.98.1.119-131
- Молчанов 2018 — Молчанов А. В. О проблемах и значении правового определения признаков и классификации торгов / А. В. Молчанов // Актуальные проблемы российского права. ISSN 1994-1471. 2018. № 2. С. 48-54. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.048-054.

ECONOMICS: PROBLEMS AND PROSPECTS

Oksana Kirillova¹, Ekaterina Perfilova², Valeria Semina^{3,4}

PREVENTION OF ANTIMONOPOLY RISKS OF PROCUREMENT ACTIVITIES IN THE HOUSING AND PUBLIC UTILITY SECTOR AS A FACTOR OF SUSTAINABLE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract. The article identifies the most problematic issues related to ensuring equal access for business entities in the field of municipal solid waste management to the state (municipal) order, as well as issues related to possible risks of antimonopoly law violation during bidding in the field of solid municipal waste management services.

Key words: antitrust control, antimonopoly risks, sustainable development, waste management.

JEL: H11, L50

- 1 **Kirillova Oksana Yuryevna** – Doctor of Sci. (Econ.), Docent. E-mail: Kirillova.OY@rea.ru. SPIN-code: 2886-2814.
- 2 **Perfilova Ekaterina Vladimirovna** – student of the Master's Degree.
- 3 **Semina Valeria Valeryevna** – student of the Master's Degree.
- 4 Place of work: Plekhanov Russian University of Economics. Moscow, Russia.

References

Danilovskaya A. V. Ob ugovnoy otvetstvennosti za sgovory na torgakh [On the criminal liability for collusion at the auction]. A. V. Danilovskaya, A. P. Tenishev. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law]. ISSN 1994-1471. 2019. No. 1. DOI 10.17803/1994-1471.2019.98.1.119-131 (in Russian).

Molchanov A. V. O problemakh i znachenii pravovogo opredeleniya priznakov i klassifikatsii torgov [On problems and the significance of the legal definition of signs and classification of tenders]. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law]. ISSN 1994-1471. 2018. No 2. P. 48. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.048-054 (in Russian).