

## **Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами**

### **1. Общая характеристика рыночной ситуации**

По отчетным данным предприятий и организаций ежегодно в Мурманской области направляется на объекты обезвреживания и размещения отходов порядка 270 тыс. т. твердых коммунальных отходов (ТКО).

Основная часть ТКО от гг. Мурманск, Североморск, Кола поступает на термическое обезвреживание на ОАО «Завод ТО ТБО». Около 87 тыс.т. ТКО сжигается без предварительной сортировки и отделения вторичного материального сырья.

Другие города и населенные пункты Мурманской области не имеют мощностей по обработке, обезвреживанию и утилизации коммунальных отходов, вывоз ТКО осуществляется без сортировки на свалки.

Твердые коммунальные отходы - отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Обращение с отходами - деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.

Продавцами на рынке услуг являются хозяйствующие субъекты любой организационно-правовой формы, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению ТКО. Покупателями данной услуги являются: население (управляющие компании, ТСЖ, частный жилой сектор), предприятия, организации и индивидуальные предприниматели, в процессе хозяйственной деятельности которых образуются различные ТКО.

На территории области действуют порядка 40 предприятий, осуществляющих деятельность по сбору и транспортированию ТКО. Для данных целей задействовано более 170 единиц специализированной техники (мусоровозы, самосвалы, бульдозеры и пр.) В населенных пунктах области организовано более 2000 единиц контейнерных площадок, эксплуатируется порядка 7000 контейнеров для сбора ТКО.

Конечное размещение ТКО осуществляется на так называемых муниципальных свалках, расположенных вблизи населенных пунктов. Свалки ТКО создавались много лет назад по решениям органов местного самоуправления, были организованы без учета экологических, санитарных и противопожарных правил и норм. Разработка проектной документации для такого рода объектов законодательно не предусматривалась. Создание новых

современных объектов размещения отходов практически не велось из-за отсутствия реальных механизмов финансового обеспечения их строительства.

В настоящее время в регионе эксплуатируются 18 свалок для захоронения ТКО, только 7 из них внесены в государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО). Однако санитарно-эпидемиологическая и природоохранная ситуация на всех объектах практически одинакова (отсутствуют проектная документация, водонепроницаемые экраны, ограждение, системы сбора фильтрата и др.).

Ни по мощности, ни по условиям удаленности объекты размещения ТКО, включенные в ГРОРО, не могут обеспечить потребность сферы жилищно-коммунального хозяйства области в размещении отходов.

В 2015 году произошли существенные изменения в федеральном законодательстве, регулирующем сферу обращения с отходами. Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), в т. ч. внесены изменения в ряд экологических законов, закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии, а также в законодательство, регулирующее сферу предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Документ радикально изменяет существующие подходы к государственному регулированию в области организации обращения с отходами, уточняя полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере.

Полномочия субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами пополнились 12 новыми полномочиями, уточнено содержание трех полномочий. Обязанность по организации деятельности в области обращения с отходами в полном объеме ложится на органы государственной власти региона. Полномочия органов местного самоуправления обозначены как участие в организации этой деятельности.

В целях обеспечения решения вопросов, связанных с реализацией Федерального закона на территории Мурманской области, организацией обращения с отходами в свете законодательных изменений, распоряжением Министерства от 07.05.2015 № 141 создана рабочая группа из представителей исполнительной и законодательной власти Мурманской области, а также бизнес-сообщества, специализирующегося на деятельности в сфере обращения с отходами.

В 2015 году были внесены изменения в Закон Мурманской области от 07.10.2008 № 1006-01-ЗМО «О полномочиях органов государственной власти Мурманской области в сфере обращения с отходами производства и потребления», закрепляющие соответствующие полномочия за органами исполнительной власти Мурманской области в области обращения с отходами.

Для реализации новых полномочий Министерством разработаны и утверждены нормативные правовые акты, устанавливающие:

- порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

- порядок представления и контроля отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

В целях оптимизации системы обращения с ТКО реализуются мероприятия в рамках государственной программы Мурманской области «Охрана окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 570-ПП (далее – Программа).

В 2015 году несмотря на отсутствие нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих в т. ч. требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами (ТКО), Министерством в рамках Программы начата разработка территориальной схемы обращения с отходами, в т. ч. ТКО (далее – Схема), которая является одним из новых ключевых полномочий исполнительных органов государственной власти в сфере обращения с отходами.

Целью разработки Схемы является создание экономически, экологически и социально обоснованной системы сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов.

Схема – документ, который должен стать планом организации деятельности по сбору (в т. ч. отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО на 10 лет. Она должна оптимизировать затраты на всех этапах обращения с ТКО и дать ответы на вопросы: сколько отходов и на какие объекты предстоит перевозить?

Утверждение схемы планируется в 2016 году после ее согласования с Управлением Росприроднадзора по Мурманской области.

Одним из основных мероприятий, реализуемых Правительством Мурманской области в сфере оптимизации системы обращения с отходами, является создание системы коммунальной инфраструктуры – системы обработки, размещения твердых коммунальных отходов (ТКО) на основе концессионного соглашения, заключенного между Мурманской областью и ЗАО «Управление отходами».

Объем привлекаемых инвестиций в создание объектов соглашения составляет 1 млрд. 250 млн. рублей.

На сегодняшний день завершены инженерные изыскания на территориях строительства, состоялись общественные обсуждения материалов оценки

воздействия на окружающую среду проекта на строительство полигона ТКО и мусоросортировочного комплекса, проект санитарно-защитной зоны полигона и мусоросортировочного комплекса находится на санитарно-эпидемиологической экспертизе, после чего вся проектная документация будет направлена на государственные строительную и экологическую экспертизы.

В результате реализации данного проекта в 2017 году планируется ввести в эксплуатацию мусоросортировочный комплекс, новый соответствующий санитарным и природоохранным требованиям полигон ТКО и сеть мусороперегрузочных станций для нужд муниципальных образований региона. После этого образующиеся ТКО в населенных пунктах, вошедших в зону концессионного соглашения, будут направляться на вновь построенные объекты обращения с отходами, а существующие свалки отходов закрыты и рекультивированы.

В соответствии с изменениями в Жилищном кодексе и Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об отходах производства и потребления» с 1 января 2017 года появится еще одна коммунальная услуга, которая будет называться «услуга по обращению с ТКО». Предоставлять коммунальную услугу должен будет региональный оператор. Выбор регионального оператора будет осуществляться исполнительным органом власти субъекта РФ на конкурсной основе. Региональным оператором будет осуществляться сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО в соответствии с утвержденными программой и территориальной схемой обращения с отходами.

Собственник ТКО должен будет заключать с региональным оператором публичный договор в соответствии с типовым договором, утвержденным Правительством Российской Федерации. Региональный оператор будет не вправе отказать собственнику в заключении договора, если отходы собственника образуются и места их сбора находятся в зоне деятельности оператора. Региональные операторы вправе заключать договоры на оказание услуг по обращению с отходами с другими операторами.

## **2. Результаты анализа наличия (отсутствия) административных, экономических и иных барьеров, затрудняющих предпринимательскую деятельность на рынке.**

В рамках анализа рынка услуг в сфере деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО Министерством проведен опрос хозяйствующих субъектов на предмет существующих административных, экономических и иных барьеров деятельности и оценки состояния конкурентной среды.

По итогам опроса выделены, экономические и административные барьеры осуществления деятельности, которых носят неспецифический характер, в т.ч. выделены:

- значительные первоначальные капитальные вложения при длительных сроках окупаемости этих вложений;

- транспортные ограничения (удаленность территорий / дороговизна);
- высокая арендная плата.

Административные барьеры в виде высоких налогов и значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений не имеют привязки к данному рынку и затрагивает проблемы регулирования не данного конкретного рынка, а предпринимательской деятельности в целом.

Из отраслевых барьеров отмечены:

- условия лицензирования;
- нестабильность российского законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность;
- отсутствие платежеспособного спроса со стороны потребителей.

Принятое ранее решение об отмене лицензирования сбора, использования и транспортирования отходов, к сожалению, не оправдало ожиданий. В угоду снижения административных барьеров, по сути, были созданы благоприятные условия для бесконтрольного движения отходов. Изначально ошибочное суждение о том, что первичные этапы обращения с отходами, такие, как сбор и транспортирование, могут осуществляться без лицензии, явилось причиной снижения эффективности всей системы государственного надзора в рассматриваемой сфере.

В итоге получили тысячи несанкционированных свалок, экологический ущерб от которых исчисляется миллионами рублей.

В настоящее время все юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I - IV классов опасности, обязаны получить лицензию на ее осуществление до 1 июля 2016 года. После 1 июля 2016 года осуществление данной деятельности без лицензии не допускается. Данные изменения, по мнению законодателя, должны привести к упорядочению данной сферы деятельности.

### **3. Оценка состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности (анализ результатов опроса).**

Уровень конкуренции на региональном рынке услуг в сфере обращения с отходами в настоящее время оценивается хозяйствующими субъектами как невысокий. Большая часть опрошенных отметили, что для сохранения рыночной позиции раз в 2-3 года может потребоваться реализация мер по повышению конкурентоспособности.

Оценивая, как изменилось за последние 3 года число организаций, предлагающих аналогичные услуги, большая часть респондентов отмечают незначительное увеличение их числа.

### **4. Информация об удовлетворении потребителей качеством услуг<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> При описании не приводятся данные по варианту ответа «Затрудняюсь ответить».

По результатам опроса потребителей, размещенного на сайте «Открытый электронный регион», 39% респондентов считают, что организаций, предоставляющих услуги по сбору и утилизации твердых коммунальных отходов (сбор, накопление, транспортировка, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение) на данном рынке недостаточно. 30 % считают достаточным имеющееся количество организаций, 10 % отметили, что на данном рынке таких организаций нет и 2 % отметили их избыточное количество.

Уровнем цен удовлетворены или скорее удовлетворены 30,6 % опрошенных (не удовлетворены – 20,2%). Качеством предоставляемых услуг удовлетворены или скорее удовлетворены 30% (не удовлетворены или скорее не удовлетворены – 47 %). 22% участвовавших в опросе не удовлетворены возможностью выбора организаций, предоставляющих данные услуги (удовлетворены – 7 %).

В динамике за последние 3 года количество организаций, представленных на данном рынке, не изменялось для 42 % опрошенных, 11 % респондентов отметили изменения в сторону уменьшения; 2 % - увеличение.

Большинство опрошенных (53 %) отметили увеличение уровня цен на услуги. 34 % опрошенных считают, что качество предоставляемых услуг не изменилось, 15 %-снизилось, 10 %-увеличилось.

Изменения возможного выбора предлагаемых услуг по сбору и утилизации твердых коммунальных отходов (сбор, накопление, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение) в сторону уменьшения отметили 11,7 %, в сторону увеличения – 6,6 %; 41,5 % опрошенных не заметили каких – либо изменений.

## **5. Выводы и предложения по целевым значениям показателей, характеризующих состояние конкурентной среды на рынке.**

Рынок услуг по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО в Мурманской области, как и в большинстве других городов, относится к рынку с неразвитой конкуренцией. Значительная часть организаций, предоставляющих данную услугу, представлена юридическими лицами частной формы собственности, а в небольших поселениях муниципальными предприятиями.

В качестве основных барьеров входа на рынок можно указать: сложность и затянутасть получения лицензии, отсутствие платежеспособного спроса со стороны потребителей (задолженность управляющих компаний). Экономическим барьером является значительный размер первоначального капитала для создания предприятия, предоставляющего услуги по транспортированию, переработке и захоронению ТКО, большие сроки окупаемости капитальных вложений для покупки оборудования по сбору, транспортированию, обработке, утилизации ТКО.

Как отмечалось выше, с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон, направленный на усовершенствование организации системы обращения с твердыми бытовыми (коммунальными) отходами в Российской Федерации. Документ радикально изменил существующие подходы к государственному регулированию в области организации обращения с отходами, уточняя полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере и говорить о конкретных предложениях, направленных на развитие конкуренции, пока невозможно.

Новая система обращения с ТКО должна будет устанавливать правила обращения, основы ценообразования и правила регулирования тарифов в области обращения с ТКО. Кроме того, на конкурсной основе будет выбран региональный оператор. В задачи которого будет входит организация всей технологической цепочки обращения с отходами: сбор, транспортирование, обработка, обезвреживание, захоронение и утилизация ТКО. При отборе регионального оператора предпочтение будет отдано тому, кто предложит наименьшую стоимость услуг по организации деятельности по обращению с ТКО, либо владельцу объектов по переработке мусора, на которые поступает более 50% массы отходов на территории. Вместе с тем предполагается, что любая частная компания сможет сотрудничать с региональным оператором, заключив на конкурсной основе договор по сбору ТКО. Перейти на новые принципы организации деятельности в сфере предоставления услуг по обращению с ТКО возможно только после утверждения необходимой нормативной правовой базы на федеральном уровне.