



Підтримка  
застосування правил  
державної допомоги  
в Україні

YOU  
CONTROL



ЦЕНТР  
ЕКОНОМІЧНОЇ  
СТРАТЕГІЇ



ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ



## ЯК ФІНАНСУВАННЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ОБМЕЖУЄ КОНКУРЕНЦІЮ?

Попередні результати дослідження

ДАТА: 21 лютого 2020

ПІДГОТУВАЛИ: Богдан Прохоров, економіст

Онуфрій Лоневський, молодший економіст

## ЩО ДОСЛІДЖУЄМО? | ПЛАН ДОПОВІДІ

- Комунальні підприємства: масштаб проблеми
- Дослідження прикладів
- Чи потрібні КП громадам, та які саме?



# КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

1. Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
2. Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП
3. Спотворення конкуренції через отримання державної допомоги
4. Корупція і непрозорість
5. Збитковість



## КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

1. Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
2. Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП
3. Спотворення конкуренції через отримання державної допомоги
4. Корупція і непрозорість
5. Збитковість

# КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: ЗВІТНІСТЬ І КОНТРОЛЬ

КП підконтрольні тільки місцевим органам влади: це створює конфлікт інтересів

- Закон про місцеве самоврядування та Господарський кодекс.
- Відповідно до них, вони підзвітні виключно органам місцевого самоврядування, рішенням яких вони створені.
- Наглядові ради створюються лише за «доброї волі» місцевих рад.



## Але КП регулюють:

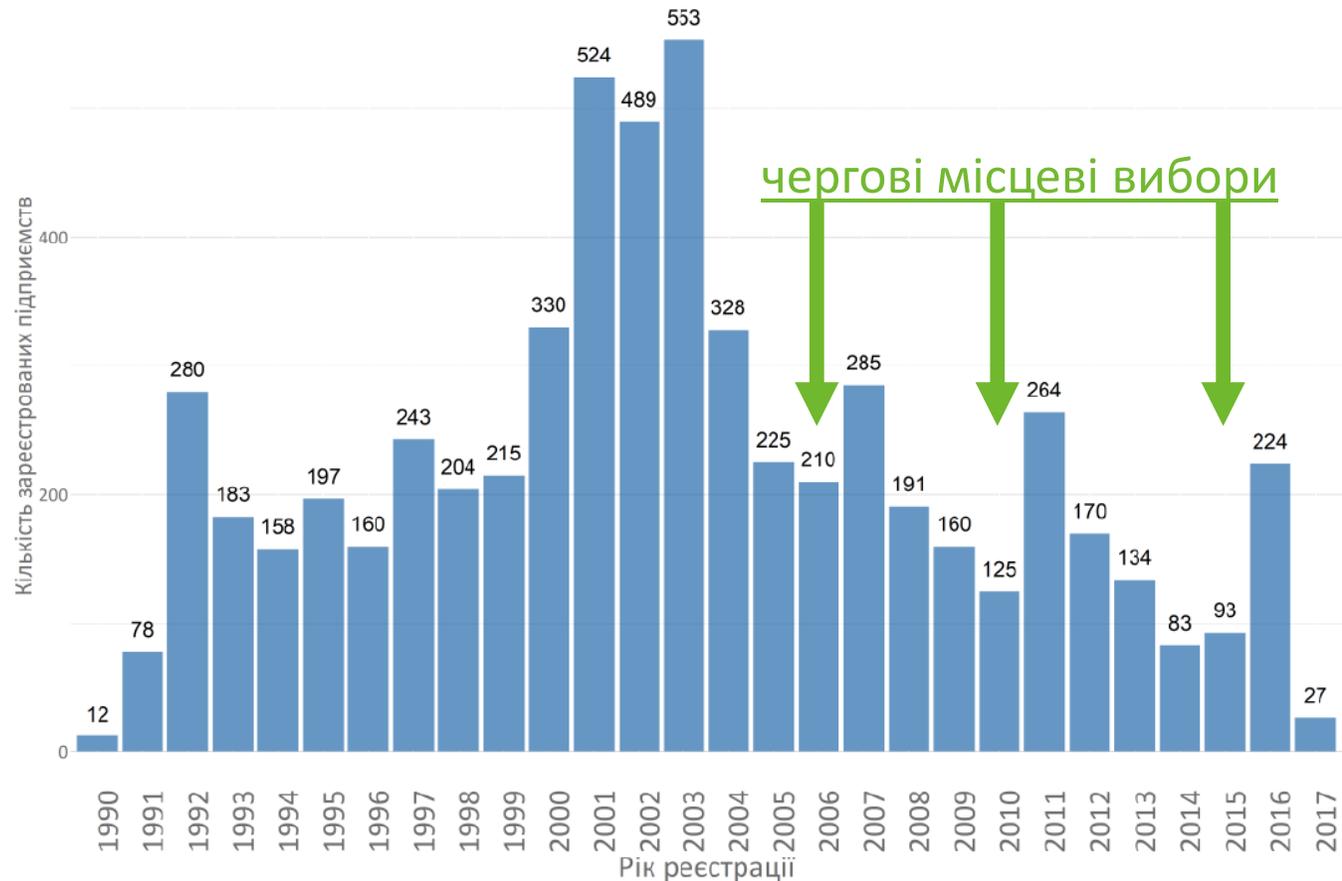
- Мінекономіки, АМКУ: у сфері закупівель
- АМКУ: у сфері отримання держдопомоги
- Мінрегіон:
  - визначення порядку застосування кошторисної нормативної бази у будівництві, що здійснюється із залученням коштів КП
  - пропозиції щодо порядків формування тарифів на комунальні послуги, що встановлюються органами місцевого самоврядування

# НАЙБІЛЬШЕ КП РЕЄСТРУВАЛОСЬ ПІСЛЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Політики створюють КП в залежності від власних інтересів

## Ризики:

- Призначення директорів КП з числа депутатів місцевої ради
- Необов'язковість наглядових рад
- Преференції з боку клієнтів – бюджетних установ
- Залежність діяльності від політичної доцільності



Примітка. Вибірка обмежена компаніями, по яких було можливо знайти фінансову звітність у відкритих джерелах

Дані надано: **YOU CONTROL**



## КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

1. Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
- 2. Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП**
3. Спотворення конкуренції через отримання державної допомоги
4. Корупція і непрозорість
5. Збитковість

# КП, СКІЛЬКИ ВАС?

Обмеженість інформації заважає аналізувати КП, що використовують публічні кошти.

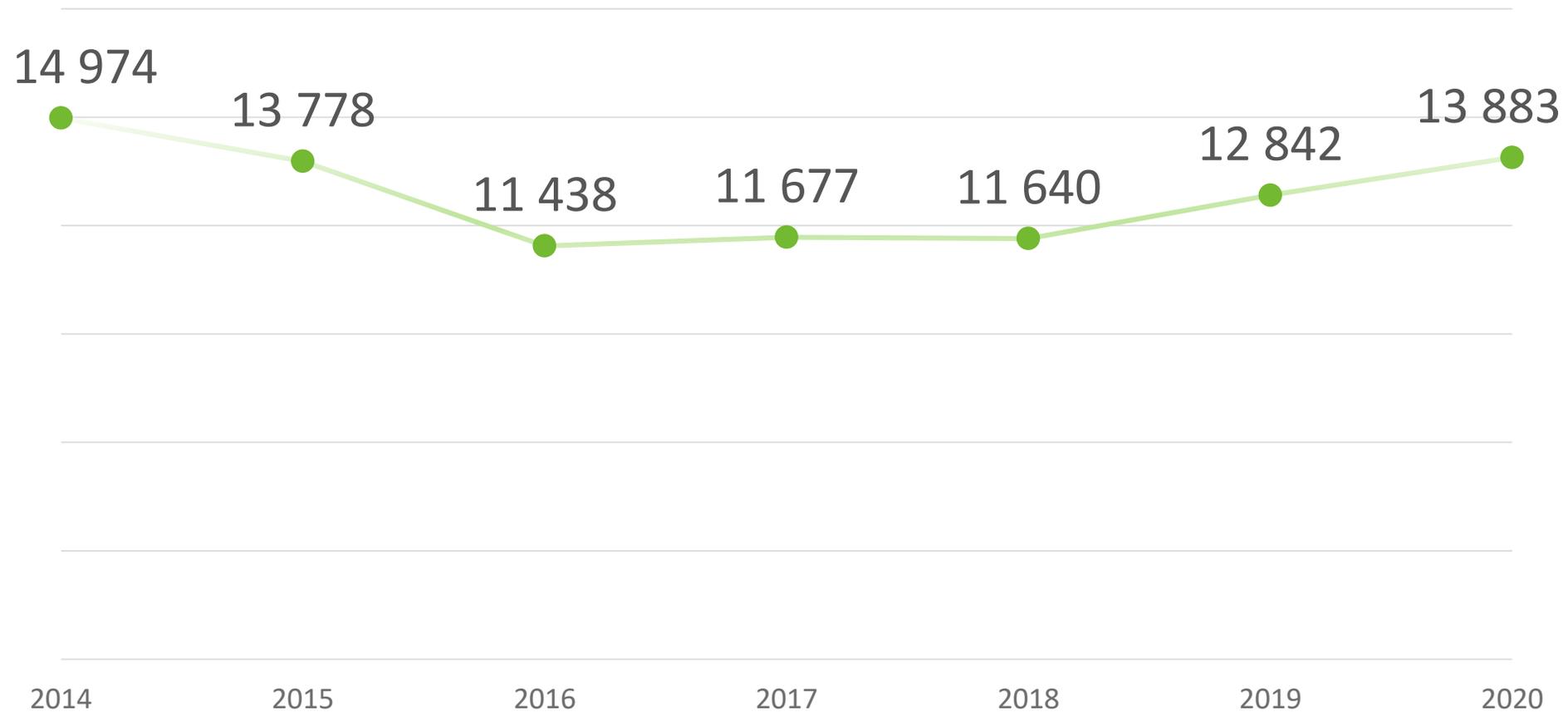
## Джерела інформації про комунальні підприємства:

- Сайти органів місцевого самоврядування
- ЄДР / Держстат
- YouControl, OpenDataBot
- Портал використання публічних коштів [spending.gov.ua](http://spending.gov.ua)
- Портал державної допомоги



# КП, СКІЛЬКИ ВАС?

## Кількість комунальних підприємств збільшується

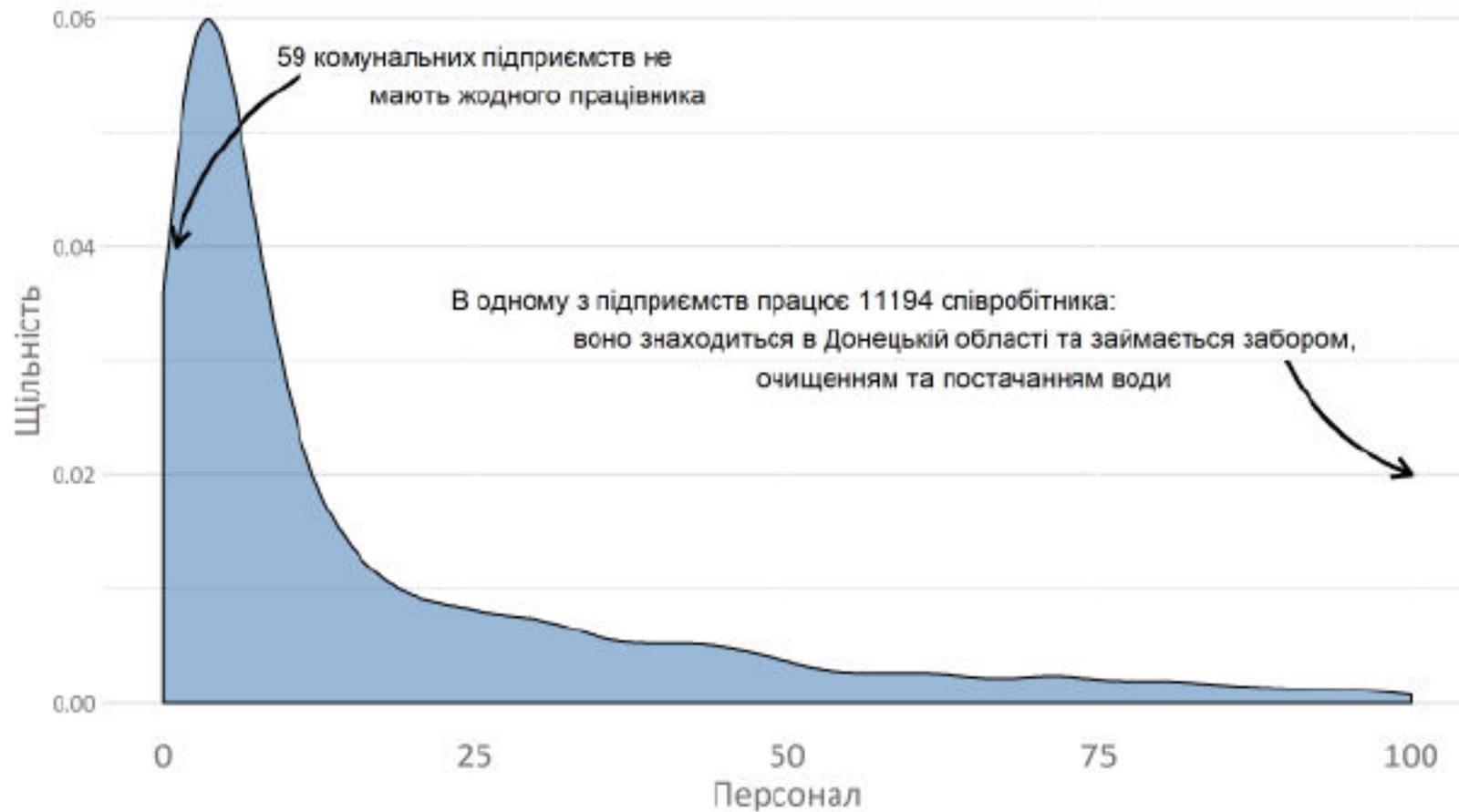


Джерело: Держстат України

# В ЯКИХ СФЕРАХ ДІЮТЬ?



# СКІЛЬКИ ЛЮДЕЙ КП ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ РОБОТОЮ? - 332,7 ТИСЯЧ ОСІБ



Примітка. Вибірка обмежена компаніями, по яких було можливо знайти фінансову звітність у відкритих джерелах

Дані надано: **YOU CONTROL**

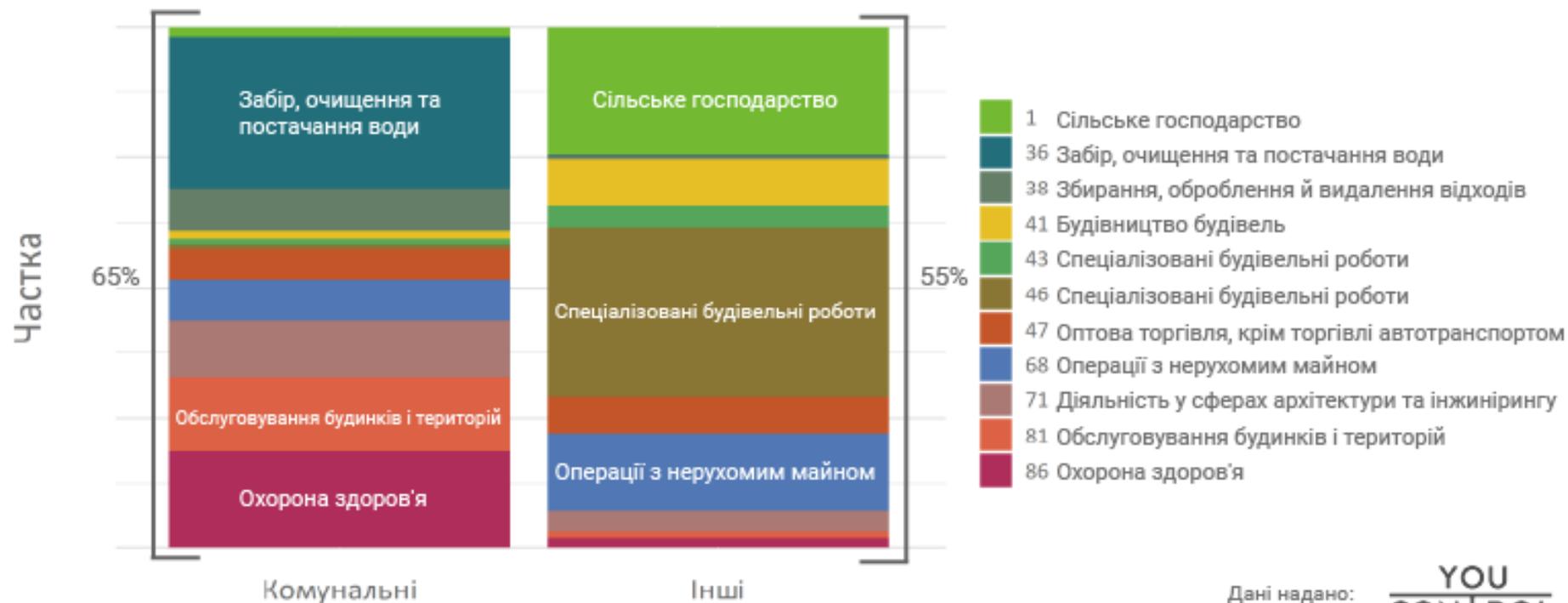


## КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

1. Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
2. Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП
3. **Спотворення конкуренції**
4. Корупція і непрозорість
5. Збитковість

# КП ТА ВСІ ІНШІ ПІДПРИЄМСТВА ПРАЦЮЮТЬ ПЕРЕВАЖНО НА РІЗНИХ РИНКАХ

Лише близько 20% КП є природними монополіями, решта працює на конкурентних ринках



Примітка. Вибірка обмежена компаніями, по яких було можливо знайти фінансову звітність у відкритих джерелах

## 20% ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ НЕ МАЮТЬ ОБМЕЖУВАТИ КОНКУРЕНЦІЮ НА СУМІЖНИХ РИНКАХ

Ринки природних монополій	Потенційно конкурентні ринки
<ul style="list-style-type: none"><li>• централізоване водопостачання й водовідведення</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• виробництво й постачання теплової енергії</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• транспортування теплової енергії</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• поводження з побутовими відходами, у тому числі перероблення побутових відходів</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• захоронення побутових відходів</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• послуга з управління багатоквартирним будинком</li></ul>

# ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА: ЩО ЦЕ І ЧОМУ ВАЖЛИВО

349 справ щодо КП, з них у 15 – недопустима державна допомога

Державна підтримка є держдопомогою, якщо:

- підтримка надається суб'єкту господарювання;
- здійснюється за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів;
- створює переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності;
- спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції.

*Закон про державну допомогу набрав чинності 1 липня 2017 року.*

*Всі розпорядники публічних фінансів упродовж року мали:*

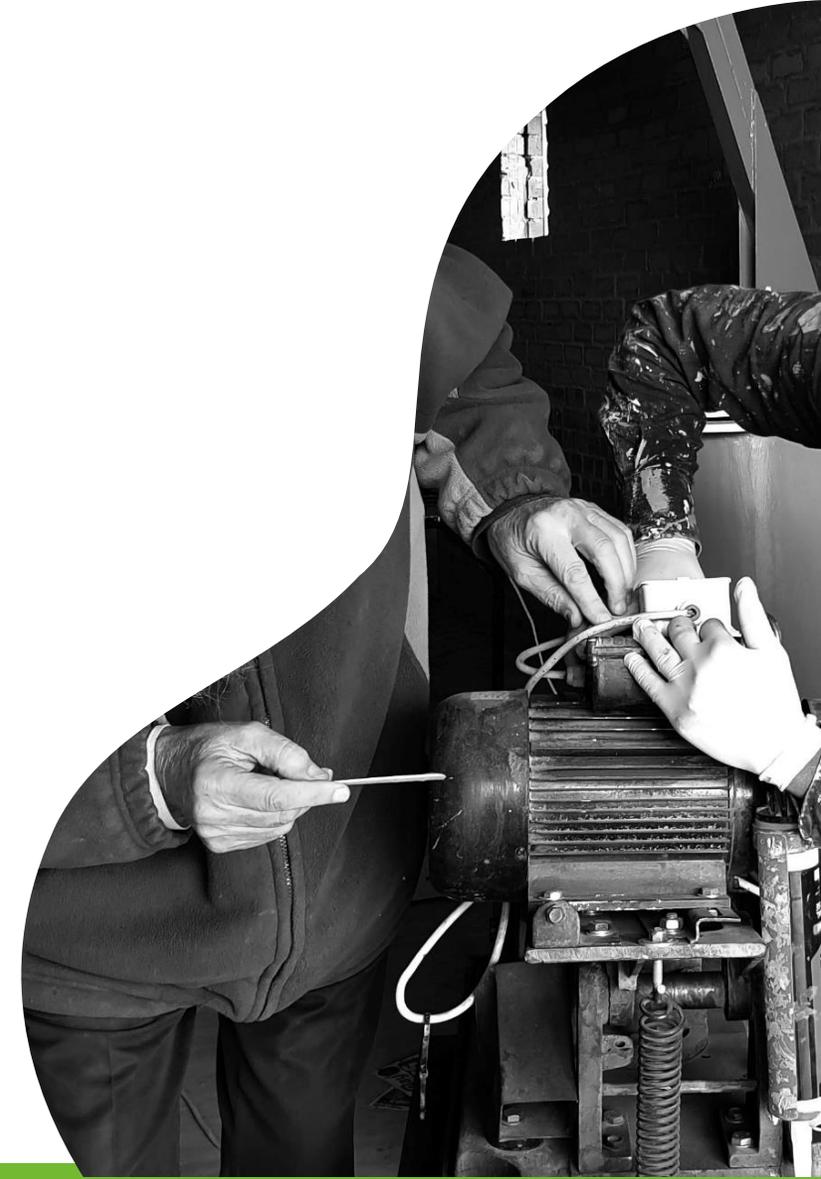
- *подати до АМКУ повідомлення щодо діючих на той момент програм державної допомоги, отримати рішення АМКУ (є / не є державною допомогою, допустима чи недопустима) та*
- *упродовж максимум 5 років (до 1 липня 2022 року) виправити можливі порушення її надання.*

# ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА НА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНО ВАЖЛИВИХ ПОСЛУГ

## Критерії Altmark

Надання підтримки суб'єкту, що надає послуги загального економічного інтересу (ПЗЕІ) не є державною допомогою, якщо:

- Отримувач допомоги фактично надає чітко визначені послуги
- Визначені заздалегідь, об'єктивно і прозоро параметри обчислення компенсації
- Компенсація **не є надмірною** (з урахуванням витрат на надання ПЗЕІ, доходу та розумного рівня прибутку)
- Якщо не обирається на публічних закупівлях – визначається на підставі аналізу витрат типового суб'єкта господарювання, **добре керованого та належно забезпеченого активами**



## КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

- Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
- Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП
- Спотворення конкуренції через отримання державної допомоги
- **Корупція і непрозорість**
- Збитковість

# КОМУНО-ФОПИ: ДИРЕКТОРИ КП

## Розслідування Dozorro, 2019 рік



### КП “Комунсервіс” (Первомайськ Миколаївської області)

- Благоустрій, вивезення ТПВ, ритуальні послуги тощо.
- З 2016 року директор як ФОП отримав 105 прямих угод з установами міста на **10 млн грн**



### КП громадського харчування школярів (Личаківський район м. Львова)

- КП “створене з метою отримання прибутку від здійснення та реалізації кулінарної продукції власного виробництва та забезпечення торговельного обслуговування учнів та працівників шкіл і населення міста відповідно до затверджених правил роботи закладів громадського харчування”
- Директор як ФОП виграв 17 державних закупівель на **11 млн грн** на харчування школярів, надаючи кейтерингові послуги чи продаючи м’ясо.



### ЖЕК “Експрес” (смт. Таромське, м. Дніпро)

- Ремонт будинків, очистка прибудинкових територій, посадка зелених насаджень і т.п.
- З 2017 року директор як ФОП виграв тендери та отримав прямі підряди від Управління майном смт. на **2,7 млн грн**

# НЕПРОЗОРИСТЬ

- Відсутність повних даних на Єдиному порталі публічних фінансів
- Різні форми звітності та відображення трансфертів в бюджетах міст
- Неподання повідомлень про державну допомогу КП в малих містах
- Підзвітність виключно місцевій владі

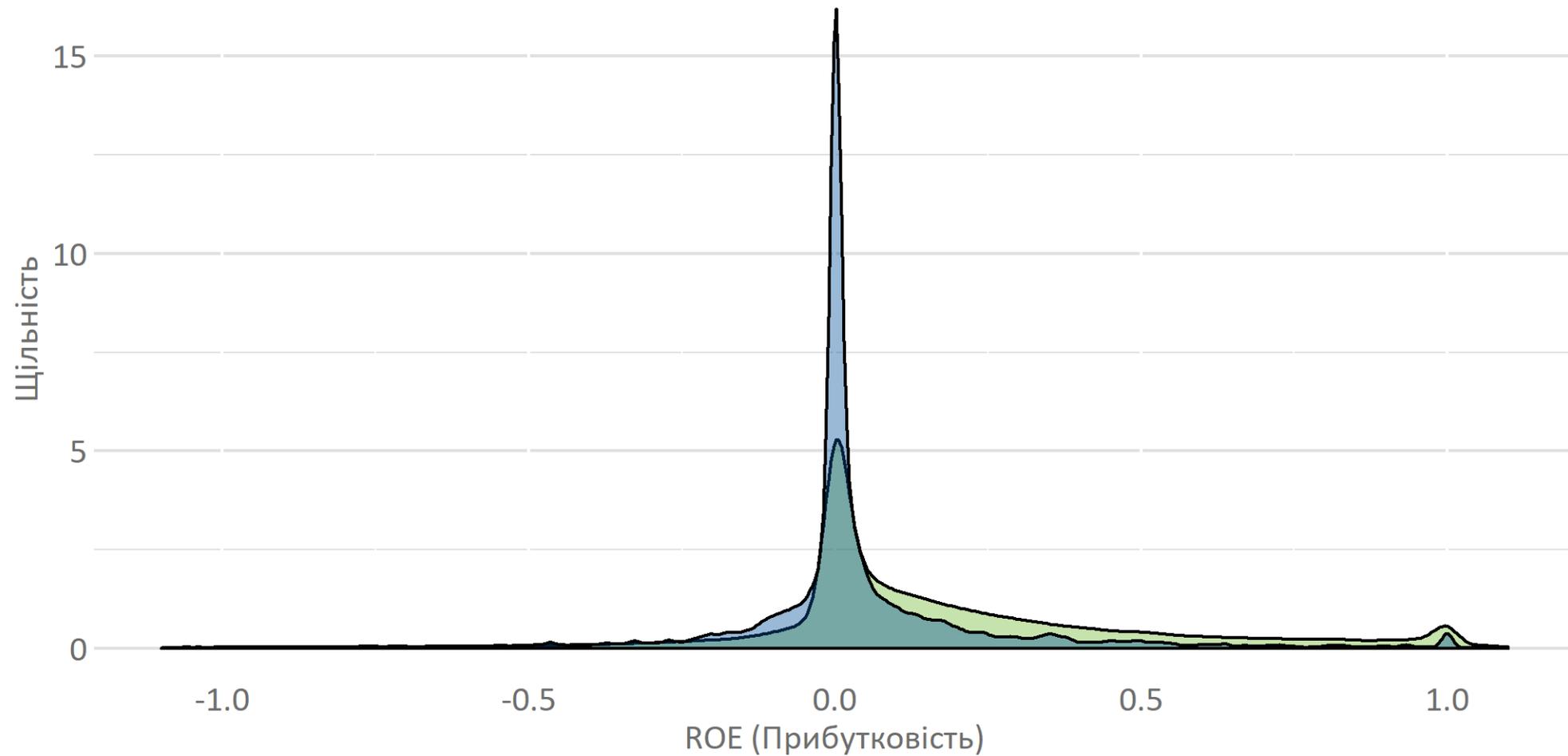




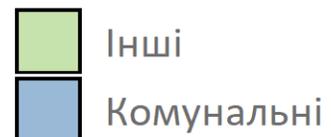
## КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА: МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ

- Конфлікт інтересів місцевої влади як власника і замовника послуг КП
- Відсутність повної і загальнодоступної інформації про стан КП
- Спотворення конкуренції через отримання державної допомоги
- Корупція і непрозорість
- **Збитковість**

# НЕ ПРИНОСЯТЬ ПРИБУТКУ, АЛЕ ЧИ МАЮТЬ?



Примітка. Вибірка обмежена компаніями, по яких було можливо знайти фінансову звітність у відкритих джерелах



Дані надано: **YOU CONTROL**

# ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИКЛАДІВ

# КЕЙС 1. МУНІЦИПАЛЬНІ ПОЛІЦІЇ, ОХОРОНИ, ВАРТИ

- Охоронні ліцензії: більше 7 тисяч
- Не всі пропонують послуги на ринку охорони
- 43 ліцензії – комунальним підприємствам, з них 24 – муніципальні «варти» і «охорони», для яких охорона є основним видом діяльності
- Діє «Національна поліція», «Поліція охорони» та громадські формування при ОМС

**КП «Муніципальна охорона» м. Києва**  
**Створена** у вересні 2017 року  
**Мета:** «для економії бюджетних коштів»  
при охороні комунальних об'єктів  
**По факту** – працевлаштовує громадське  
формування «Муніципальна варта»  
**Продає** власні послуги на ринку

**Вінниця, КП «Муніципальна поліція»**  
Окрема бюджетна програма «На варті  
міського порядку» - трансферти на 40,3  
млн грн за 2018-2019 рр.  
1,4 млн грн поповнення статутного  
капіталу за 2018-2019 рр.

## КЕЙС 2. КОМУНАЛЬНІ ЗМІ

Не потрібні за наявності суспільного і приватних телеканалів

Южненська міське телебачення «МИГ» створено, зокрема, для:

- «висвітлення суспільно-політичного життя міста, області, країни»
- «сприяння зміцненню міжнародних зв'язків України, зростанню її авторитету в світі»

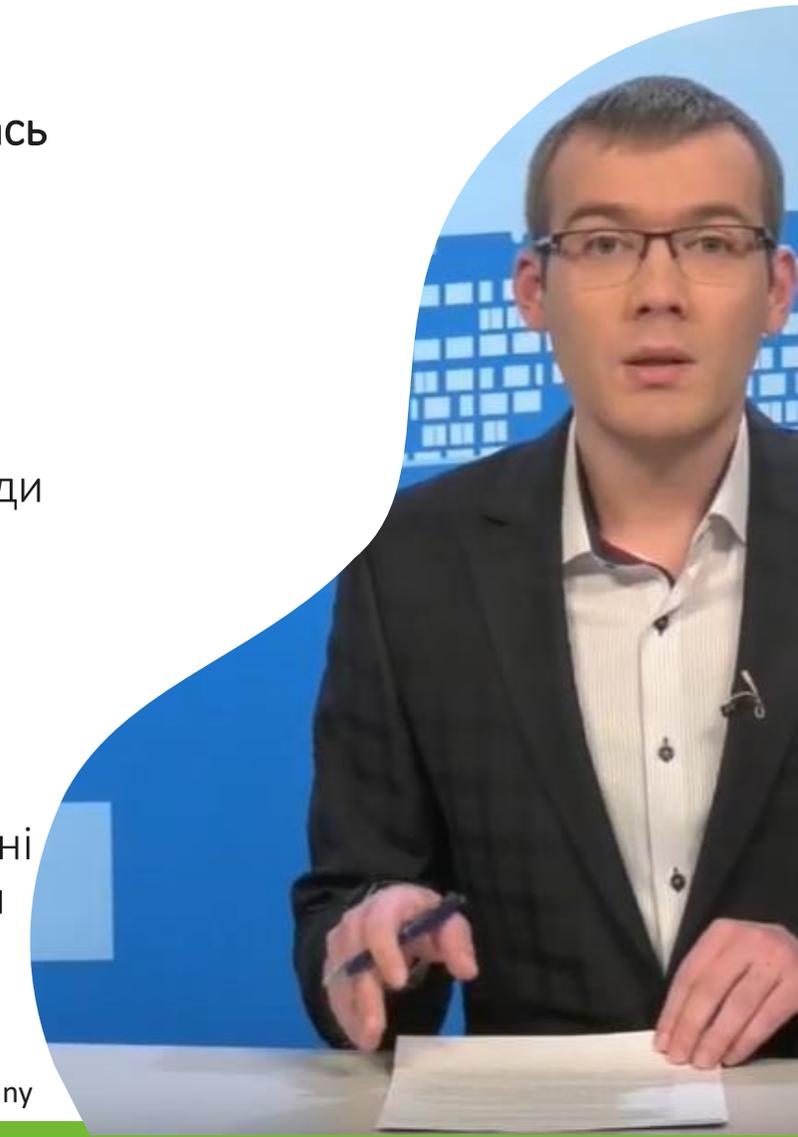
Має отримати 7 млн грн за 2018-2020 рр. на оплату праці та придбання активів

АМКУ визнав державну допомогу допустимою (за умови виконання зобов'язань ПЗЕІ)

А тим часом...

**31 грудня 2019 офіційно завершилась реформа комунальних ЗМІ**

- Закон «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (2016 рік)
- Основна ідея – вихід органів влади з засновників ЗМІ
- Протягом трьох років реалізації закону було реформовано 615 видань, з них 569 комунальних (97% від загальної кількості)
- Проект закону №2693: комунальні ЗМІ повинні мати наглядові ради



## КЕЙС 3. КОМУНАЛЬНИЙ ТЕЛЕКОМ-ОПЕРАТОР

### Приклад «кишенькового» КП

Ірпінськомунікаціясервіс працює на конкурентному ринку, а очолює його депутат міськради. Усі освітні та інші комунальні установи міста підключені до його послуг.

Статутний капітал:

- 2017: 1,01 млн грн
- 2019: 7,39 млн грн
- 2020: **9,59 млн грн (проєкт)**

Сукупні платежі на рахунок підприємства з моменту утворення:

**646 тис. грн**, з них:

- 393,5 тис. грн від Управління освіти і науки
- 23,9 тис. грн від Військової частини



## КЕЙС 4. УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

КП «Автотранспортне підприємство 0628», м. Житомир

- Вивезення побутових відходів є послугою загального економічного інтересу (ПЗЕІ)
- На надання послуги має проводитись конкурс
- У 2017 році в результаті проведення конкурсу було обрано трьох виконавців (в т. ч. КП «АТП0628»)
- Одночасно займається благоустроєм – прибиранням вулиць, парків та скверів, їх утриманням
- 18,99 млн грн передбачалось виділити на закупівлю спецтехніки та запчастин до неї (упродовж 2018-2020 рр.)
- Визнано АМКУ недопустимою державною допомогою



## КЕЙС 5. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

### Комунальні лікарні і аптеки

Лікарні – приклад централізованого переведення бюджетних установ в комунальні

- Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я»
- Лікарні – автономізовані, у формі некомерційних комунальних підприємств

Аптеки – приклад отримання преференцій

- Нижча орендна ставка (2% замість 8%)
- Розміщення в лікарнях – недоотримання прибутку від оренди
- Нечесна конкуренція

Назва	Кількість
КП «Фармація» (м. Київ)	100+
ОКП «Фармація» (Дніпропетровська обл.)	132
ОКП «Ліки України» (Чернігівська область)	110+
«ПОЛТАВАФАРМ» (Полтавська область)	200+
ОКП «Фармація» (м. Черкаси)	108

## КЕЙС 6. ФУНКЦІЯ ЗАМОВНИКА

На будівництво, реконструкцію і ремонт комунального майна

Функції замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт повинні делегуватися на конкурсній основі або виконуватися місцевими адміністраціями самостійно

Департамент будівництва та житлового забезпечення КМДА передав функції замовника будівництва наступним КП (за 2,5% від суми замовлення):

- "Спецжитлофонд" - 270 млн грн.
- "Інженерний центр" - 270 млн грн.
- "Житлоінвестбуд-УКБ" - 900 млн грн.
- "Житло-сервіс" - 2 млн грн.

АМКУ зобов'язав КМДА повернути державну допомогу до бюджету





ЧИ ПОТРІБНІ КП ГРОМАДАМ, ТА ЯКІ САМЕ?

# ПОЛІТИКА ВЛАСНОСТІ. ЯК ЦЕ ПРАЦЮЄ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ?

Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки

- винятковість державної власності
- визначення чітких цілей діяльності суб'єктами господарювання
- паритетність в регулюванні державними та приватними компаніями, крім діяльності, пов'язаної із досягненням некомерційних цілей
- розмежування функцій власника і регулятора
- професійність в управлінні суб'єктами господарювання
- функціонування при дотриманні прозорості
- соціальна відповідальність суб'єктів господарювання





## ЯК МИ БАЧИМО РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ?

На основі «Основних засад державної власності»

- **ВИНЯТКОВІСТЬ** комунальної власності – комунальними можуть лишатись природні монополії, соціо-культурні та життєво необхідні громаді заклади
- де можливо, замість КП – бюджетна установа / тендер / ДПП
- визначення **чітких некомерційних цілей** діяльності – пропозиції місцевих рад щодо створення мають «верифікуватися» на національному рівні
- **АМКУ** – кращий контроль отримання держдопомоги та (потенційного) викривлення конкуренції
- Має бути створена **модель корпоративного управління** для КП – політика власності, ОПФ, мандат наглядових рад, системи внутрішнього та зовнішнього контролю

# ЩО МОЖЕ СТАТИ НА ЗАВАДІ ВПРОВАДЖЕННЮ РЕФОРМ

## Конституція України. Стаття 143.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; [...] утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.





[office@ces.org.ua](mailto:office@ces.org.ua)



[Центр економічної стратегії / Centre for Economic Strategy](#)



Що з економікою?  
<https://t.me/thinktankces>



**CES Ukraine**  
[\*\*@ces\\_ukraine\*\*](#)



<https://ces.org.ua/>