



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНА
ЗАПИСКА

ЯК ПОДОЛАТИ НЕЕФЕКТИВНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ?



Дослідження створене завдяки фінансовій підтримці Atlas Network.

ПІДГОТУВАЛИ:

Богдан Прохоров, економіст
Онуфрій Лоневський, молодший економіст
Іван Вартовник, стажер

Рецензенти:

Олександр Солонтай, керівник програми практичної
політики Інституту Політичної Освіти
Тарас Случик, експерт Інституту Політичної Освіти

ДАТА:

27 серпня 2020 р.

ЗМІСТ

1.	Головне	5
2.	Методологія.....	8
3.	Теоретичні аспекти.....	9
4.	Основні характеристики КП	11
5.	Класифікація КП.....	19
5.1.	КП, що надають послуги загального економічного інтересу	20
5.1.1.	Житлово-комунальні послуги	20
5.1.2.	Громадський транспорт.....	23
5.1.3.	Медичні заклади	23
5.2.	КП, що діють у конкурентних ринкових умовах.....	24
6.	Управління комунальними підприємствами.....	24
6.1.	Громада як власник	24
6.2.	Активи у господарському віданні	25
6.3.	Існуючі «наглядові ради» в комунальних підприємствах	26
6.4.	Функції Міністерства громад і територій	27
6.5.	Функції Антимонопольного комітету.....	28
7.	Підтримка КП з боку місцевих органів влади	29
7.1.	Збільшення статутного капіталу	30
7.2.	Бюджетне фінансування.....	30
7.3.	Функція замовника.....	32
7.4.	Неформальна підтримка	32
8.	Аналіз зацікавлених сторін.....	32
8.1.	Причини створення та цілі діяльності КП	33
8.2.	Переваги і недоліки організаційно-правової форми	33
8.3.	Призначення директорів КП	34
8.4.	Оплата праці директорів КП	34
8.5.	Публічні закупівлі.....	35

8.6.	Ставлення до реформування.....	36
9.	Рекомендації щодо реформування.....	37
9.1.	Проблеми, які реформування покликане вирішити.....	37
9.1.1.	Нечітка політика власності.....	37
9.1.2.	Надмірний політичний вплив	37
9.1.3.	Неефективне управління активами	38
9.2.	Ключові рішення	38
9.2.1.	Засади політики власності на КП	38
9.2.2.	Тріаж для комунальних підприємств	40
9.2.3.	Індивідуальні політики власності	40
9.2.4.	Реформа корпоративного управління.....	41
10.	Висновки.....	45
	Додаток 1. Концепт тріажу комунальних підприємств в обласних центрах.....	46
	Додаток 2. Дизайн інтерв'ю.....	49
	Додаток 3. Перелік рекомендованої літератури	50

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Андрія Федотова, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

Дослідження створене завдяки фінансовій підтримці Atlas Network.

Точка зору Atlas Network може не співпадати з позицією авторів.

Подяки

Автори висловлюють подяку стажерам Центру економічної стратегії, які допомагали збирати та обробляти дані: Соломії Піх, Олексію Круку і Олександрі Кобернік.

Також ми хотіли б подякувати всім працівникам комунальних підприємств, які збирали та надсилали нам інформацію для цього дослідження. Сподіваємось, що публікація інформації про діяльність комунальних підприємств у формі відкритих даних скоро стане нормою і вам не доведеться надавати її на кожен запит окремо.

1. ГОЛОВНЕ

В Україні існує близько 14 тисяч комунальних підприємств (КП). Ефективність їх діяльності, як і діяльності державних підприємств, яких в Україні близько 3,7 тисяч, страждає від політичного втручання. В цьому дослідженні ми сконцентрувалися виключно на комунальних підприємствах і товариствах, що розташовані в обласних центрах України і підпорядковані міським радам (706 підприємств).

Об'єкт цього дослідження – комунальні унітарні підприємства в обласних центрах. Предмет – якість управління цими КП з боку органів місцевого самоврядування. Ми не ставили за мету надати всеохопні рекомендації, які б дозволили покращити операційну діяльність кожного з існуючих комунальних підприємств, у тому числі у регульованих сферах. Натомість наша мета – визначити, як містам варто змінити підходи до управління активами громадян.

Раніше Центр економічної стратегії визначив, що державні підприємства є менш прибутковими за приватні на 2,9 відсоткових пункти¹, а комунальні підприємства є ще менш прибутковими (медіанна прибутковість КП прямує до нуля).² Прикметно, що монопольний статус майже не впливає на прибутковість КП.³

Комунальним підприємствам притаманна **від'ємна рентабельність власного капіталу і активів**. Особливо це характерно для компаній, що надають послуги, які становлять загальний економічний інтерес (водо-, тепло- і газопостачання, управління будинками, управління побутовими відходами), та громадського транспорту. В цих сферах більшість підприємств є комунальними. Вони надають житлово-комунальні послуги за регульованими тарифами та мають високий ступінь зношеності основних фондів. Незадовільний стан великої кількості таких КП більшою мірою є наслідком проблем функціонування відповідних галузей.

Середній рівень рентабельності активів (ROA) для КП в обласних центрах за останні 10 років склав 0,03%, рентабельність власного капіталу (ROE) складає в середньому 0,05%, тоді як для компаній у сферах водопостачання, постачання електроенергії і газу та громадського транспорту ці показники є від'ємними і складають від -1% до -5% на трирічному горизонті.

КП фінансуються з публічних коштів. У 2019 році 68% проаналізованих нами КП в обласних центрах отримали 14,4 млрд грн бюджетних коштів (за винятком КП в освітній сфері та сфері охорони здоров'я) – приблизно 8,2% видатків бюджетів відповідних міст. Сплата КП податків у бюджети міст не компенсує навіть сум поповнень статутного капіталу, що вже казати про вартість активів та недоотриманих громадою податків на землю та нерухомість, яка перебуває в розпорядженні КП.

Загальними для всіх підприємств проблемами є такі:

- нечітка політика власності;
- надмірний політичний вплив;
- неефективне управління активами.

¹ Чи є державні підприємства менш прибутковими за приватні? <https://ces.org.ua/chy-ye-derzhavni-pidpryemstva-mensh-prybutkovymy-za-pryvatni/>

² Комунальні підприємства: продати чи залишити? <https://voxukraine.org/uk/komunalni-pidpryemstva-prodati-chi-zalishiti/>

³ Там само.

Ключовим аспектом підвищення ефективності управління комунальною власністю є її виведення з-під політичного впливу на місцевому рівні.

Відсутність реального впровадження реформи корпоративного управління на КП пояснюється як небажанням зменшувати корупційні можливості, пов'язані з діяльністю КП, так і ризиком втрати оперативного контролю над суб'єктом, за діяльність якого влада несе політичну відповідальність.

З метою вирішення вищезгаданих проблем ми пропонуємо застосувати такі кроки на державному і місцевому рівнях:

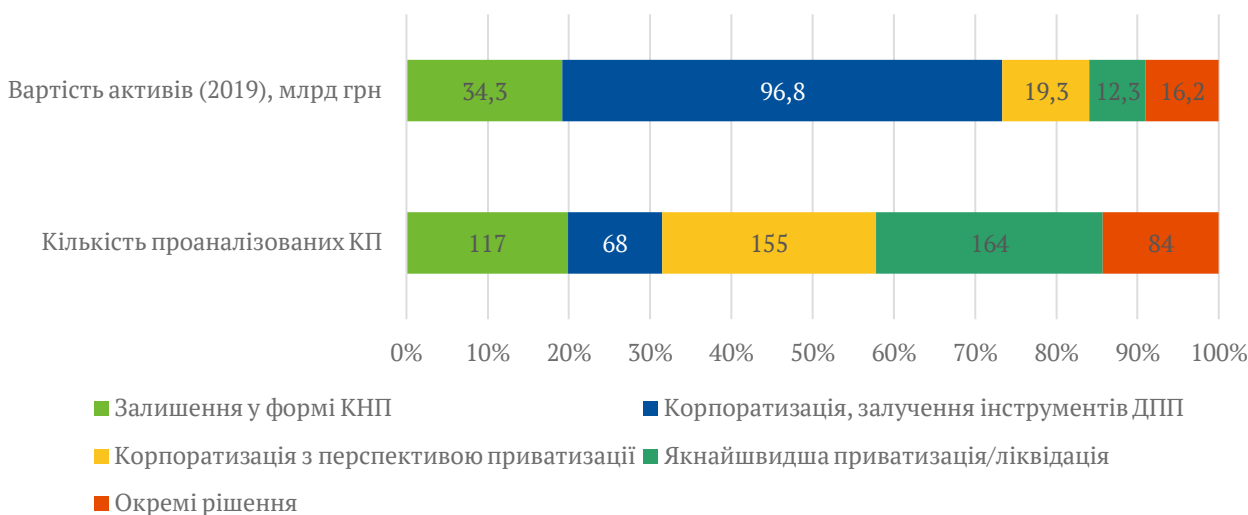
Захід	Державний рівень	Місцевий рівень
Розробка політики власності	Прийняти засади політики власності щодо суб'єктів господарювання комунальної форми власності.	На основі державної політики сформувати політику власності для кожного окремого комунального підприємства.
Проведення тріажу	Запровадити дієву обов'язкову умову для реєстрації нових КП: погодження Антимонопольного комітету щодо впливу на конкуренцію (дозволяти муніципалітетам створювати лише такі товариства, що не працюють у конкурентних галузях).	Для всіх спроможних КП розробити тріаж – сортування комунальних підприємств з їх віднесенням до однієї з чотирьох груп: залишення у володінні у формі комунального некомерційного підприємства (КНП), реформа корпоративного управління з перспективою ДПП, реформа корпоративного управління з перспективою приватизації, приватизація/ліквідація.
Реформа корпоративного управління і приватизація	Реформа корпоративного управління та створення наглядових рад має обов'язковою на рівні закону для підприємств, що залишаться у власності місцевих громад – зокрема, природних монополій та КП з великою кількістю активів і працівників.	На найбільших КП і природних монополіях (приблизно 65% активів в обласних центрах) має відбутись реформа корпоративного управління, що сприятиме ефективнішому управлінню великими підприємствами у муніципальній власності і, внаслідок цього, збільшенню цінності активів міста для його мешканців. КП, що працюють в конкурентних секторах, мають бути приватизовані.

Залежно від ролі підприємства для органів місцевого самоврядування, ми пропонуємо різні підходи до різних КП.

- Зокрема в сфері тих КП, які надають **послуги загального економічного інтересу** (забезпечують життєдіяльність міста), варто ставити за мету використання інструментів **державно-приватного партнерства (ДПП)** для залучення стратегічних інвесторів, з перспективою приватизації підприємств, які не є природньою монополією.
- Природні монополії та транспортні КП варто робити привабливими для інвестицій шляхом реформи корпоративного управління. Основними аспектами реформи мають стати **призначення наглядових рад з незалежними членами** на КП з понад 500 працівниками, вартістю активів більше 200 млн грн або чистим доходом більше 100 млн грн. Також на таких КП варто проводити **щорічний незалежний аудит**.
- Різноманітні **агенції у формі КП**, що виконують функції місцевого самоврядування, можуть бути не цікаві для приватизації, і їх можна лише **реорганізувати або ліквідувати** та передати відповідні функції до виконавчих органів ради, інших організаційно-правових форм чи здійснювати закупівлю відповідних послуг на ринку.

- Щодо решти комунальних підприємств, які **працюють на конкурентних ринках** (ринки, аптеки, офісні споруди, готелі тощо), варто провести **приватизацію або ліквідацію** КП та продаж активів.

Рисунок 1. Візуалізація тріажу (комунальні підприємства в обласних центрах, за основними КВЕДами)



Окремі рішення мають бути прийняті для КП, група основного КВЕДу яких передбачає кілька видів діяльності, та для окремих видів діяльності

Джерело: розрахунки ЦЕС

Як бачимо, місцеві органи влади можуть покращити управління КП шляхом впровадження реформи корпоративного управління на найбільших з них – вартістю активів близько 118 млрд грн.

Залучити інвестиції та збільшити рівень конкуренції в містах можна, приватизувавши близько чверті КП балансовою вартістю близько 12 млрд грн.

Також ми пропонуємо певні швидкі кроки для зменшення політичного впливу на КП.

На державному рівні:

- Зняти обмеження на встановлення зарплати керівникам КП.
- Заборонити депутатам міськрад працювати в КП.
- Запровадити обов’язковість наглядових рад на природних монополіях та найбільших КП.
- Посилити законом повноваження наглядових рад.
- Посилити контроль АМКУ над створенням КП.

На місцевому рівні:

- Створити дієві наглядові ради в найбільших КП.
- Приватизація і ліквідація КП, що не несуть суспільної користі.
- Проводити щорічний незалежний аудит з публічною презентацією результатів.

2. МЕТОДОЛОГІЯ

Метою цього дослідження є надання рекомендацій щодо реформування управління суб'єктами комунального сектору економіки⁴. Господарським кодексом встановлено, що «суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів».⁵ Враховуючи різноманітність комунальних підприємств в Україні (за розміром, позицією на ринку, доступністю інформації тощо), ми сконцентрувалися на комунальних підприємствах і господарських товариствах в обласних центрах України з огляду на такі чинники:

- Нерівномірна якість та повнота оприлюднення публічної інформації про КП в населених пунктах України, що зумовило необхідність збору інформації шляхом надсилання запитів до міських адміністрацій або КП (якщо адміністрація відмовлялась самотужки надавати дані).
- Обласні центри є найбільшими містами у своїх регіонах, відповідно, на їхніх ринках вищі передумови для розвитку більшої конкуренції з боку приватного бізнесу.
- У великих містах комунальні підприємства часто є більш спеціалізованими на окремому виді діяльності, ніж у малих містах.
- Обласні центри рівномірно розташовані на території України.

В рамках підготовки цього дослідження Центр економічної стратегії використав низку методів.

Кабінетне дослідження. Ми проаналізували опубліковані аналітичні документи на тему державної та комунальної власності українських та іноземних аналітичних центрів. Також ми провели аналіз літератури, зокрема Керівних принципів ОЕСР з корпоративного управління державними підприємствами⁶ та Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки⁷. Додатково ми використовували іншу релевантну інформацію, що є у відкритому доступі – статuti комунальних підприємств, статистичні дані тощо. Ми також розглянули найважливіші закони та підзаконні акти, які впливають на діяльність комунальних підприємств.

Глибинні та експертні інтерв'ю. Оскільки управління комунальними підприємствами та формування політик щодо них належать до місцевого рівня, ми обговорили поточний стан і перспективи реформування КП з ключовими зацікавленими сторонами діяльності комунальних підприємств:

- директорами КП;

⁴ Оскільки серед проаналізованих суб'єктів абсолютна більшість належить до організаційно-правової форми «комунальне унітарне підприємство», для спрощення будемо називати всі проаналізовані суб'єкти «комунальними підприємствами». В тому числі це суб'єкти за такими кодами організаційно-правової форми господарювання (КОПФГ): 150, 160, 230, 231, 240, 260, 520, 540, 995. Комунальні установи, заклади і організації (КОПФГ 430) не входять до аналізу.

⁵ Ч. 3 ст 24 Господарського кодексу України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

⁶ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en;jsessionid=Im_qs_IgW5zoiu7uAx4DNss0.ip-10-240-5-173

⁷ Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozwitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>

- головами органів управління КП (департаменти, управління місцевих рад);
- депутатами місцевих рад;
- активістами і журналістами;
- секторальними експертами.

У березні-травні 2020 року були проведені 56 інтерв'ю у п'яти містах: Києві, Львові, Одесі, Харкові та Вінниці. Частина інтерв'ю провела компанія *Info Sapiens* на замовлення ЦЕС.

Аналіз фінансових показників. Ми зробили запити на публічну інформацію до міських рад всіх обласних центрів України⁸ (в окремих містах отримали відмови – тому надсилали запити до кожного окремого КП), а також зібрали доступну інформацію з відкритих джерел (сайти міських рад, сайти комунальних підприємств). Ми запитували інформацію по 22 показниках за 10 років. Щодо багатьох підприємств ми не змогли отримати запитувану інформацію у повному обсязі. Проаналізували показники 776 підприємств, щодо яких були доступні дані (з них ми виключили бюджетні установи та організації)⁹. Причому за 2019 рік дані були доступні лише для 559 підприємств. Наприклад, про КП Полтави ми збирали дані лише з відкритих джерел: доступними були лише фінансові звіти з 2016 до 2018 р.

Рекомендації. На основі вищезгаданого ми сформуваємо пропозиції стосовно політики власності в комунальному секторі економіки та тریажу для комунальних підприємств (політика розподілення КП за групами): залишення у володінні у формі комунального некомерційного підприємства, реформа корпоративного управління і використання інструментів державно-приватного партнерства, реформа корпоративного управління з можливістю приватизації, швидка приватизація, окремі рішення щодо трансформації.

3. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Ефективність діяльності державних підприємств (ДП) та комунальних підприємств (КП) як їх різновиду зменшується під впливом як **політичних** втрат (тобто втрат, пов'язаних з контролем підприємств політиками, які мають політичні цілі, що не співпадають з цілями максимізації економічної ефективності), так і **агентських** втрат (тобто втрат від спроб менеджменту (агента) отримати особисті вигоди від діяльності підприємства)^{10,11}. Метою реформування публічної власності є мінімізація обох видів втрат.

⁸ Крім тимчасово окупованих АР Крим та м. Севастополя; в Донецькій області ми надіслали запити до Маріупольської міської ради, в Луганській – до Северодонецької; для цілей цього дослідження ми умовно вважаємо м. Київ адміністративним центром Київської області.

⁹ Це не вичерпна кількість підприємств у комунальній власності в обласних центрах.

¹⁰ Qian Y. Enterprise reform in China: Agency problems and political control. *Economics of Transition*. № 4(2), pp. 422–447. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0351.1996.tb00181.x>

¹¹ Shleifer A., Vishny R. W. Politicians and firms. *Quarterly Journal of Economics*. № 109(4), pp. 995–1025. <https://econpapers.repec.org/RePEc:oup:qjecon:v:109:y:1994:i:4:p:995-1025>

Раніше Центр економічної стратегії визначив, що державні підприємства є менш прибутковими за приватні на 2,9 відсоткових пункти¹², а комунальні підприємства є ще менш прибутковими (медіанна прибутковість КП прямує до нуля).¹³ Монопольний статус майже не впливає на прибутковість КП.¹⁴

Дослідники розрізняють формальну і реальну владу в господарських суб'єктах.¹⁵ Реальна влада, тобто ефективний контроль над рішеннями, визначається структурою інформації. Структура інформації, своєю чергою, залежить від розподілу формальних повноважень (тобто права приймати рішення). Іншими словами, за більшого обсягу формальних повноважень агент матиме стимули до отримання більш продуктивної інформації, а отже, отримає більш реальний авторитет. Однак агентські витрати збільшуються в міру того, як більш формальні повноваження делегуються агенту.

Такий розподіл повноважень призводить до відсутності управлінської ініціативи, з одного боку, та політично мотивованих чи недостатньо обґрунтованих бізнес-рішень – з іншого. Політики мають стимули контролювати та субсидувати державні й комунальні підприємства для досягнення економічно неефективних результатів у політичних цілях. Зокрема, політики можуть вимагати від підприємств наймати більше працівників, ніж потрібно, або змусити підтримувати певний рівень зайнятості за їхній рахунок¹⁶. Політики можуть також просити КП досягти цілей зростання операційних результатів, які вони можуть визначити як власне досягнення, навіть якщо підприємство буде виконувати ці цілі на шкоду власному фінансовому становищу.

Особливістю комунальних підприємств в Україні є те, що вони контролюються виключно місцевими політиками за відсутності ефективного контролю з боку громади, директорів-агентів, профспілкових організацій тощо. Щобільше, активи підприємств перебувають не у їхній власності, а передані їм на праві господарського відання чи оперативного управління. Тому, на нашу думку, реформа комунальних підприємств має бути спрямована передусім саме на мінімізацію політичних втрат.

Щобільше, комунальна та державна власність можуть збільшувати ризик неконкурентної поведінки підприємств. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) наводить такі антиконкурентні практики державних і комунальних підприємств¹⁷:

- **Хижацтво (Predation)** – штучне заниження цін для захоплення чи утримання позиції на ринку.
- **Збільшення витрат конкурентів та підвищення вхідних бар'єрів.** Така стратегія характерна для вертикально інтегрованих компаній, які управляють інфраструктурою і надають послуги, використовуючи її. Вони зацікавлені в тому, щоб не допустити конкурентів у контрольовану ними мережу.

¹² Яблоновський Д., Гаманюк О. Чи є державні підприємства менш прибутковими за приватні? <https://ces.org.ua/chy-ye-derzhavni-pidpryemstva-mensh-prybutkovymy-za-pryvatti/>

¹³ Михайлишина Д. Комунальні підприємства: продати чи залишити? <https://voxukraine.org/uk/komunalni-pidpryemstva-prodati-chi-zalishiti/>

¹⁴ Там само.

¹⁵ Aghion P., Tirole J. Formal and real authority. *Journal of Political Economy*. № 105(1), pp. 1–29. <https://econpapers.repec.org/RePEc:ucp:ipolec:v:105:y:1997:i:1:p:1-29>

¹⁶ Shleifer A., Vishny R. W. Politicians and firms. *Quarterly Journal of Economics*, № 109(4), pp. 995–1025. <https://econpapers.repec.org/RePEc:oup:qjecon:v:109:y:1994:i:4:p:995-1025>

¹⁷ OECD. State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality. 2009 <https://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>

- **Крос-субсидування.** Особливо характерно для українських компаній, які не отримують компенсацій від державної чи місцевої влади за надання суспільно важливих послуг та компенсують збитки від них прибутком від діяльності на інших ринках.
- **Цільовий вибір неефективної технології.** Підприємству може бути вигідно застосовувати менш ефективну технологію виробництва через відносно низькі граничні витрати за рахунок більш високих фіксованих витрат.

Як альтернативні політики реформування КП ми розглядаємо приватизацію їхніх активів (цілісних майнових комплексів), передачу в концесію чи використання інших інструментів ДПП, реформу корпоративного управління і трансформацію в іншу організаційно-правову форму. Ці політики були запроваджені в рамках реформи державної власності в Україні та інших країнах з перехідною економікою і сприяють мінімізації політичних втрат для компаній.

4. ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ КП

Комунальне унітарне підприємство – це окремий суб'єкт господарювання, який має переважне право на комерційну діяльність, що насамперед спрямована на отримання ним прибутку. Комунальна власність надається таким підприємствам на праві господарського відання. Закон надає керівнику повноваження самостійно затверджувати штатний розклад, відкривати рахунки в банківських установах, приймати поточні рішення в межах повноважень, визначених статутом. КП мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування.

Вони розпоряджаються майном на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство) або господарського відання (комунальне комерційне підприємство).

На відміну від комунальних підприємств, комунальні установи та організації здійснюють неприбуткову діяльність. Комунальна власність надається їм на підставі права оперативного управління, а їхня діяльність фінансується з місцевого бюджету. Простіше кажучи, метою їхньої діяльності є задоволення потреб територіальної громади без мети отримання прибутку. Частина комунальних закладів не має самостійних банківських рахунків, а тільки субрахунки.

Частка прибутку, отриманого комунальними комерційними підприємствами, яка спрямовується до місцевого бюджету, визначається сесією місцевої ради.

Комунальні підприємства реєструються в Україні кожного року. З 1991 р. до початку 2000-х були перереєстровані КП, створені в часи СРСР. За весь період незалежності зареєстровано більше 21 тисяч підприємств, з яких близько 11 тисяч не перебувають в процесі припинення, а ще менше публікують фінансову звітність у відкритому доступі (наприклад, звітність лише близько 7 тис. КП за 2018 рік була доступна в системі YouControl).¹⁸

¹⁸ Прохоров Б., Лонецький О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

Рисунок 2. Кількість КП в розрізі статусу (кумулятивно) і кількість реєстрацій КП за роками



Джерело: розрахунки ЦЕС на агрегованих даних YouControl

Примітка: статус компаній станом на 29 лютого 2020 року.

Деякі припинені комунальні юридичні особи були перетворені на комерційні, деякі – на установи.

Створення частини нових КП в останні роки було пов'язано з неможливістю продовження функціонування повністю збанкрутілих старих КП та необхідністю забезпечення життя міста новим суб'єктом господарювання.

КП працюють принаймні у 20 секторах економічної діяльності, їхня кількість в обласних центрах варіюється від 13 в Полтаві¹⁹ до 263 у Києві.²⁰

Найбільше активів у підприємств у традиційних для КП секторах, які надають послуги загального економічного інтересу, хоча кількість підприємств там складає значно меншу частку. До четвертого найбільшого за активами сектору «Діяльність у сфері адміністративного і допоміжного обслуговування» належать переважно житлово-експлуатаційні підприємства, послуги яких могли б надаватися і приватними компаніями за рішенням мешканців.

¹⁹ Комунальні підприємства міста, 2020. Офіційний сайт Полтавської міської ради та виконавчого комітету. <http://www.rada-poltava.gov.ua/city/municipaleconomy/>

²⁰ Перелік госпрозрахункових підприємств, установ та організацій територіальної громади міста Києва, що підпорядковані Київській міській раді. Витяг з Реєстру комунальних підприємств територіальної громади міста Києва станом на 01.04.2020 року. <https://guky.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA-17-1%D0%BA%D0%B2-2020.pdf>

Рисунок 3. Вартість активів і кількість підприємств в обласних центрах, 2019



Джерело: інформація, надана комунальними підприємствами у відповідь на запит ЦЕС

Хоча більшість комунальних підприємств працюють з метою надання громадянам послуг загального економічного інтересу, в кожному місті є КП, які діють на конкурентних ринках або є, по суті, муніципальними агенціями. Поряд зі звичними підприємствами галузі ЖКГ чи благоустрою, у Львові, наприклад, діють комунальні ветеринарно-стерилізаційний центр та конференц-бюро.

Найбільша частка комунальних підприємств у секторі продажів – на ринку ритуальних послуг (на якому КП можуть мати подвійний статус: як суб'єктів господарювання і як міських ритуальних служб). Далі йдуть тепло- та водопостачальні компанії (Рисунок 4). Транспортні комунальні підприємства займають трохи більше половини ринку, але слід враховувати значні обсяги необлікованої готівки, якими оперують приватні перевізники в цьому секторі. При чому у секторі «Управління нерухомим майном» діють як підприємства, що управляють комунальною нерухомістю (ринки, житлові та нежитлові приміщення), так і КП з управління багатоквартирними будинками (вид діяльності яких підпадає під категорію «Обслуговування будинків і територій»).

Рисунок 4. Частка КП за чистим доходом від реалізації продукції в окремих сферах (2018 р.)



Джерело: розрахунки ЦЕС за даними YouControl станом на 2018 р.

Проаналізувавши наявний масив даних щодо КП, розташованих в обласних центрах (фінансові показники КП за 2010-2019 рр.), ми визначили, що середній рівень рентабельності активів (ROA) для всіх КП за ці роки склав 0,03%, рентабельність власного капіталу (ROE) складає в середньому 0,05%.

Чистий збиток 154 збиткових КП склав близько 3,13 млрд грн, тоді як чистий прибуток 314 прибуткових – близько 779,9 млн грн у 2019 році.

Ми порівняли показники рентабельності українських КП із загальними показниками всіх українських компаній у відповідній галузі (Таблиця 1). Негативні рівні дохідності власного капіталу і активів у середньостроковій перспективі не забезпечують оновлення і підтримку основних фондів та інвестиції в людський капітал (працівників), необхідних для надання суспільних послуг належної якості – як для комунальних, так і для приватних компаній.²¹

²¹ Піонтківська І., Репко М., Яблоновський Д. та ін. Скільки втрачає бюджет на неефективному управлінні країною? <https://ces.org.ua/ua-how-much-does-the-budget-lose-due-to-the-lack-of-good-governance/>

Таблиця 1. Порівняння рентабельності активів і власного капіталу в окремих секторах

Назва показника	Галузь	Середній показник проаналізованих КП, 2017-2018 рр.	Загалом по сектору, 2017-2018
Рентабельність активів	Водопостачання, каналізація	-5%	-2,78%
	Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	-1%	-0,95%
	Транспорт та логістика	-2%	-1,15%
Рентабельність власного капіталу	Водопостачання	-1%	-5,83%
	Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	-5%	-3,29%
	Транспорт та логістика	-3%	-2,05%

Примітка: для проаналізованих КП не враховано показники-«викиди».

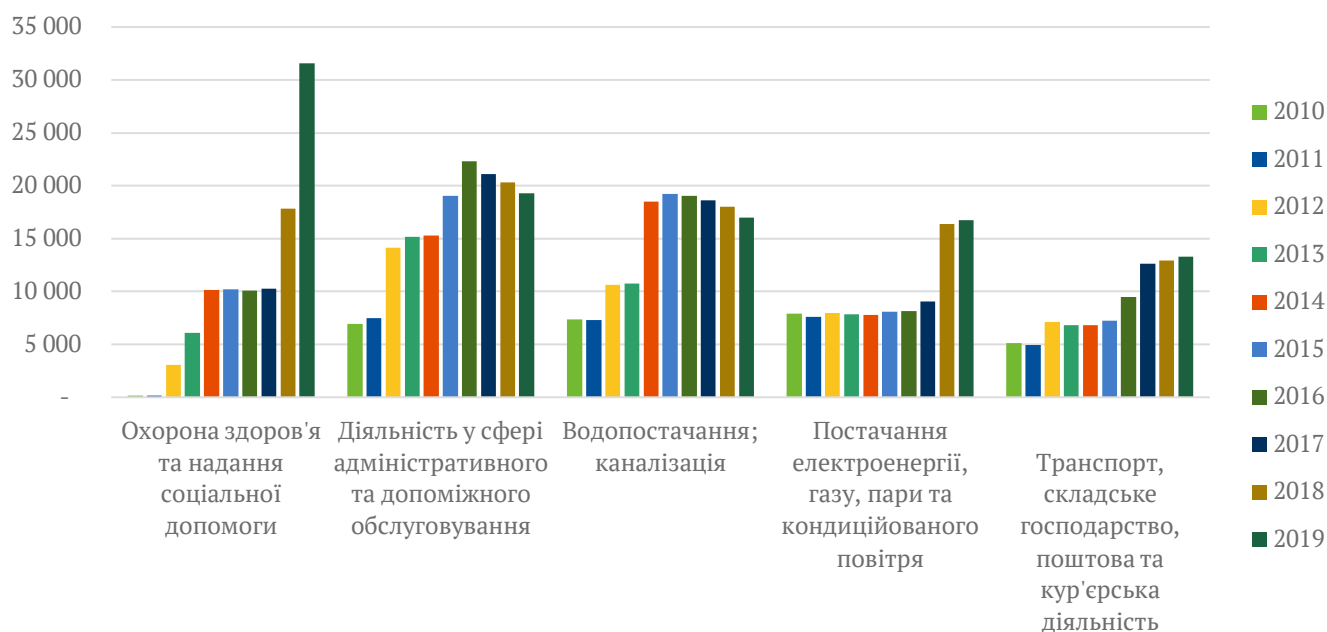
Джерело: Державна служба статистики України, фінансова звітність комунальних підприємств обласних центрів

У проаналізованих нами комунальних підприємствах у 2019 році працювало 113,2 тис. працівників. З них у п'яти найбільших сферах – 97,9 тисяч (Рисунок 5), у тому числі 31,5 тисяч – у сфері охорони здоров'я (лікарні, трансформовані у комунальні некомерційні підприємства).

Різне зростання кількості зайнятих у сфері постачання електроенергії, пари і кондиційованого повітря у 2018 році пояснюється переходом теплового комплексу Києва від ПАТ «Київенерго» в управління КП «Київтеплоенерго», яке відбулося 01.05.2018 року.²² Різне зростання у сфері охорони здоров'я пов'язане з трансформацією лікарень у комунальні некомерційні підприємства.

²² Офіційний веб-сайт КП «Київтеплоенерго». Понад 8 тисяч киян подали заяви в ЦКС на повернення переплат, які лишилися в ПАТ «Київенерго». <https://kte.kmda.gov.ua/ponad-8-tysyach-kyyan-podaly-zayavy-v-tsks-na-povernennya-pereplat-v-pat-kyvivenergo/>

Рисунок 5. Чисельність персоналу у п'яти найбільших сферах діяльності КП (станом на 2019 рік)



Джерело: інформація, надана комунальними підприємствами у відповідь на запит ЦЕС

За статутним капіталом (станом на липень 2020 року) переважають такі сектори, як водопостачання, пасажирський транспорт і загальна медична практика. Додатково виділяються приватні акціонерні товариства з великим розміром статутного капіталу зі значною часткою у власності міської громади (зокрема, Київспецтранс, Київенергохолдинг та Київводоканал).

Врізка. Окремі приклади корпоратизації КП у попередні роки

Київспецтранс

У 2000-х роках Київспецтранс забезпечував вивезення та захоронення 100% відходів Києва, опікувався двома полігонами і займався відловом безпритульних тварин. Нині є одним з найбільших суб'єктів господарювання у сфері поводження з побутовими відходами, а також ремонту автотранспорту.²³

У 2003 році Київрада прийняла рішення про приватизацію 49% ВАТ «Київспецтранс».²⁴ Щодо великих підприємств було також прийнято рішення про приватизацію пакетів акцій трьох готелів і ВАТ «АК «Київводоканал»». Того ж року, в результаті тендеру власником міноритарного пакету акцій компанії стало ТОВ «Геотрон». Сума угоди склала 16 млн гривень.²⁵ У 2013 році, за даними ЗМІ, контроль над «Київспецтрансом» отримали люди,

²³ База знань Контактного центру міста Києва 1551. Департамент житлово-комунальної інфраструктури: ПрАТ «Київспецтранс». <https://wiki.1551.gov.ua/pages/viewpage.action?pageId=12681431>

²⁴ Рішення Київської міської ради від 30 січня 2003 року № 255/415 «Про приватизацію комунального майна у 2003 році». http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/DDE19089034405B9C22573C000523840

²⁵ Український бізнесмен купує частину активів компанії «Київспецтранс». <https://daily.ua/news/novosti/ukrainskij-biznesmen-pokupaet-chast-aktivov-kompanii-kiyvspetstrans/>

пов'язані з родиною тодішнього голови Адміністрації президента (4 з 5 членів ради). Причому троє з 5 членів наглядової ради представляли інтереси ТОВ «Геотрон».²⁶

Наразі 51% акцій залишаються у власності Київської міської ради.^{27,28}

Київводоканал

У 2010 році була спроба приватизації пакета 25,46% акцій ВАТ «Київводоканал», який перебував у комунальній власності територіальної громади міста Києва, яка згодом була визнана недійсною через порушення законодавства.²⁹ Того ж року ВАТ «АК “Київводоканал”» перетворюється на публічне акціонерне товариство «АК “Київводоканал”».³⁰

З 2010 по 2015 рік ПАТ декларувало збитки й не виплачувало дивідендів. У 2011 році до наглядової ради було призначено двох представників «Київенергохолдингу», а також представника міста строком на 3 роки. Основними акціонерами Київводоканалу є ПрАТ «Київенергохолдинг» (67%) та департамент комунальної власності Київської міськдержадміністрації (25,46%).³¹ Станом на 2020 рік, було обрано нову наглядову раду у складі 3 осіб (двох представників ПрАТ «Київенергохолдинг» та заступника голови КМДА).³²

Київенергохолдинг

ЗАТ «Київенергохолдинг» створено у 2006 році. Статутний капітал був сформований за рахунок 12,73% акцій ВАТ «Київенерго», 60%+1 акція ВАТ «Київгаз», 67% акцій ВАТ «Київводоканал», які на той час належали київській територіальній громаді, а також грошових коштів.³³ У 2010 році, згідно з ЗУ «Про акціонерні товариства», організаційно-правову форму було змінено на ПрАТ.

Зараз 61% ПрАТ належить територіальній громаді міста Києва; решта – кіпрським фірмам: 25% – Artio Global Investors Ltd; 14% – Denssec Limited (кінцеві бенефіціари обох – громадяни України). Управління товариством здійснюють загальні збори акціонерів, наглядова рада та генеральний директор.³⁴ Наглядова рада складається із трьох членів, які обираються на три роки.³⁵ У 2017 році до складу наглядової ради було обрано двох заступників мера Києва (як

²⁶ Оточення Львовчкіна стало «сміттєвим» монополістом у Києві.

https://ipress.ua/news/lovochkin_stav_smittievym_monopolistom_u_kyievi_24148.html

²⁷ Опанасенко М. Київське сміття контролюватиме родина Львовчкіна. <https://irrp.org.ua/kiyivske-smittya-kontrolyuvatime-rodina-lovochkina/>

²⁸ Андрій Грушинський: «Полігон – не засіб для отримання прибутку». <http://kievvlst.com.ua/text/andrij-grushhinskij-poligonne-zasib-dlya-otrimannya-pributku>

²⁹ Рішення Господарського суду міста Києва від 21 жовтня 2010 року по справі № 6/407. <https://ips.ligazakon.net/document/SO6852?an=44>

³⁰ Офіційний веб-сайт ПрАТ «Київводоканал». <https://vodokanal.kiev.ua/nasha-%D1%96stor%D1%96ya>

³¹ Київводоканал став приватним. <https://nv.ua/ukr/biz/markets/kiyivvodokanal-stav-privatnim-1122433.html>

³² Результати голосування по питаннях порядку денного річних загальних зборів акціонерів ПрАТ «АК “Київводоканал”», які відбулись 28 квітня 2020 року. <https://vodokanal.kiev.ua/assets/>

³³ Маскалевич І. «Київенергохолдинг»: мікс по-київськи. https://zn.ua/ukr/energy_market/kiyivenergoholding_miks_po-kiyivski.html

³⁴ Офіційний веб-сайт ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг». Про компанію http://kievenergoholding.com.ua/ru/pro_kompaniy.html

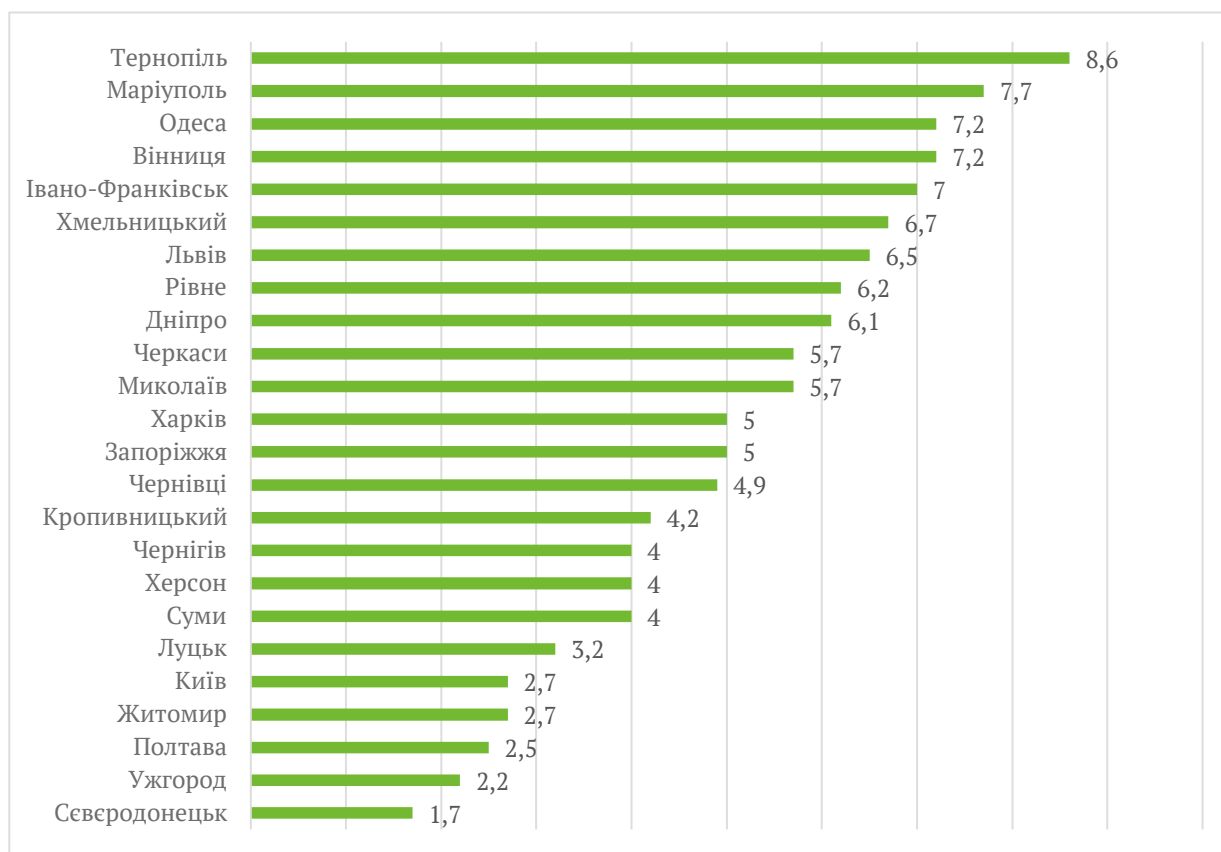
³⁵ Положення про Наглядову раду ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг». <http://kievenergoholding.com.ua/files/poloj-nr-keh-vid-21.07.17.pdf>

представників КМДА) та представника Artio Global Investors Ltd.³⁶ У 2020 році склад наглядової ради не змінився.^{37, 38}

Варто наголосити, що корпоративне управління у вищезгаданих компаніях не відповідає кращим практикам ОЕСР, а умови приватизації значно відрізнялися від тих, що є нині – зокрема, за новим законодавством з'явилась можливість залучення стратегічних інвесторів за допомогою інвестиційних радників.

Прозорість комунальних підприємств. У рейтингу прозорості 100 найбільших міст України від Transparency International серед інших факторів у фінальній оцінці враховується прозорість комунальних підприємств (від 1 до 10). Зокрема, оцінюється публікація звітності на сайтах місцевих рад, представництво громадськості та депутатів у наглядових радах, реєстрація на Єдиному порталі використання публічних коштів, порядок формування тарифів тощо. Серед обласних центрів, які ми аналізуємо в цьому звіті, найвищу оцінку (8,6/10) отримав Тернопіль, а найнижчу – Северодонецьк (1,7/10). Київ розташувався на п'ятому місці з кінця (Рисунок 6).

Рисунок 6. Оцінка прозорості КП за методологією Transparent Cities



Джерело: Transparent Cities, 2019³⁹

³⁶ Офіційний веб-сайт ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг». Особлива інформація. <http://kievenergoholding.com.ua/ru/osobliva-informatsiya2.html>

³⁷ Офіційний веб-сайт ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг». Повідомлення про виникнення особливої інформації. http://kievenergoholding.com.ua/ru/osobliva-informatsiya/povidomlennya-pro-viniknennya-osoblivoyi-informatsiyi_29.04.2020.html

³⁸ Протокол про підсумки реєстрації акціонерів (їх представників) на річних загальних акціонерних зборах ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг». <http://kievenergoholding.com.ua/files/protokoli-pro-pidsumki-golosuvannya-na-zaglnih-zborah-22.04.20.pdf>

³⁹ Рейтинги прозорості міст. <https://transparentcities.in.ua/retyngy-prozorosti-mist/porivnyaty-mista>

Як бачимо, комунальні підприємства домінують в окремих секторах, але навіть в обласних центрах є КП, що працюють на конкурентних ринках і можуть спотворювати конкуренцію. В різних містах комунальні підприємства різночудно відрізняються за кількістю, прозорістю і структурою. Разом з тим, на прибутковість активів і власного капіталу в тих секторах, де КП займають значну частку в продажах, має вплив якість державної політики і регулювання.

5. КЛАСИФІКАЦІЯ КП

Метою цього дослідження є створення прототипу «тріажу» для комунальних підприємств великих міст. Тому для цілей цього дослідження ми виділили такі групи КП:

Підприємства, що надають послуги загального економічного інтересу (ПЗЕІ), забезпечення доступу до яких є функцією муніципалітету. Згідно із законодавством,⁴⁰ перелік таких послуг затверджено Кабінетом Міністрів і доповнено сферою житлово-комунального господарства у 2018 році, нарівні з послугами з функціонування ринків природного газу та електроенергії.⁴¹ До послуг загального економічного інтересу у сфері ЖКГ входять:

- послуги з централізованого опалення і постачання теплової енергії;
- послуги з (централізованого) постачання гарячої і холодної води;
- послуги з (централізованого) водовідведення;
- послуги з вивезення побутових відходів і поводження з ними.

Разом з тим, у країнах ЄС немає чіткого переліку таких послуг, а Антимонопольний комітет при визначенні допустимості державної допомоги для компаній керується саме практикою ЄС. Єврокомісія дає визначення, що ПЗЕІ – це економічні види діяльності з надання суспільних послуг, які б не були доступні (або надавались на спеціальних умовах стосовно якості, безпеки, цінової доступності, рівного ставлення або загальної доступності) на ринку без втручання держави у таку діяльність.⁴²

Таким чином, до сфер діяльності КП, які вищезгадана постанова Кабміну не відносить до послуг загального економічного інтересу, але які забезпечують мешканців суспільно важливими послугами, можна віднести такі: громадський транспорт; інфраструктура, пов'язана з наданням суспільних послуг; благоустрій; управління багатоквартирними будинками; охорона здоров'я тощо.

Підприємства, що виконують окремі функції виконавчих підрозділів. До таких КП належать різноманітні агенції (інвестиційні, туристичні тощо), які були створені в останні роки (зокрема для того, аби вивести їх з-під бюджетного кодексу). Такі підприємства є, по суті, відокремленими виконавчими підрозділами міських рад, з тією різницею, що вони вільні у виборі моделі оплати праці, провадженні господарської діяльності, реалізації товарів і послуг тощо. Разом з тим, у різних містах їх

⁴⁰ Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2018-%D0%BF#Text>

⁴¹ Там само.

⁴² Роз'яснення з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги. <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=140886&schema=main>

види економічної діяльності відрізняються. Наприклад, у Львові діє комунальне підприємство «Конференц-бюро».

Підприємства, що діють у конкурентних ринкових умовах. Наприклад, компанії, що надають послуги в сферах телекомунікацій, охорони, оренди майна, здійснення будівництва і ремонту, торгівлі, надання різноманітних допоміжних послуг тощо. Послуги цих підприємств не мають унікальної суспільної цінності й можуть бути закуплені на прозорих аукціонах у приватних компаній. КП на таких ринках описані детальніше в іншому дослідженні Центру економічної стратегії.⁴³

Певна кількість підприємств, що належать до перших двох груп, також здійснюють діяльність у конкурентних сферах і таким чином можуть спотворювати конкуренцію на суміжних ринках.

5.1. КП, ЩО НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

До цієї категорії входять як природні монополії, визначені у відповідному переліку АМКУ⁴⁴, так і КП на ринках, що не визнані такими і на яких органи влади і місцевого самоврядування мають розвивати конкуренцію (наприклад, управління будинками). Проте опитані профільні експерти зазначають, що на окремих ринках (зокрема, управління будинками) нормативно-правова база не дає можливості ані ефективно працювати на цьому ринку, ані регулювати його.

В реєстрі природних монополій Антимонопольного комітету налічується 3338 підприємств різних форм власності, з них більшість – 1776 – це комунальні підприємства різних рівнів. Це окремі об'єкти транспортної інфраструктури, водо-, тепло- і газопостачання.⁴⁵ Діяльність цих підприємств здебільшого спрямована не на отримання прибутку або навіть мінімізацію видатків, а на забезпечення життєдіяльності міст та першочергових побутових і соціальних потреб членів територіальних громад.

5.1.1. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Постановою уряду від 23 травня 2018 року «Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес (ПЗЕІ)» сфера житлово-комунального господарства (ЖКГ) була віднесена саме до таких послуг.⁴⁶

Включення цих послуг до переліку ПЗЕІ передбачає, що їх виконання компаніями всіх форм власності може не бути достатньо рентабельним без отримання ними державної допомоги. Разом з тим, профільні експерти зазначають, що в законодавчому полі досі не визначено однозначно, що розуміти під ЖКГ – бізнес, що може приносити прибуток, чи побутове обслуговування населення, як за радянських часів. Тому регулювання цієї сфери з боку різних органів влади може бути неузгодженим і відігравати визначальну роль у цій сфері. Зокрема, в питаннях регулювання цін на енергоресурси, з одного боку, та регулювання тарифів на послуги ЖКГ – з іншого. Тарифи де-факто є політичним компромісом між підприємством, органом управління та органом, що встановлює тариф.

⁴³ Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

⁴⁴ Зведений перелік суб'єктів природних монополій станом на 25.08.20. <https://amcu.gov.ua/zvedenij-perelik-subyektiv-prirodnih-monopolij>

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2018-%D0%BF#Text>

Окремою категорією є управління відходами. За чинним Законом про житлово-комунальні послуги, муніципалітет на конкурсних засадах визначає компанію-перевізника твердих побутових відходів, яка може бути як приватною, так і комунальною. Ця компанія самостійно вивозить відходи, укладає договори з полігонами чи сміттєспалювальними заводами. Станом на серпень 2020 року, в першому читанні прийнято новий проект закону «Про управління відходами», що передбачає для міст з населенням більше 150 тис. створення муніципального оператора системи управління відходами у формі комунального підприємства та залучення ним виконавців послуг з вивезення, захоронення, переробки відходів тощо.⁴⁷

Водоканали є одними з найбільших за активами з-посеред проаналізованих нами комунальних підприємств. На запит ЦЕС надали інформацію 12 водоканалів, що перебувають у власності територіальних громад. Разом з тим, кількома водоканалами управляють приватні компанії. Це свідчить про можливість використання інструментів державно-приватного партнерства у секторі комунальних природних монополій, зокрема оренди і концесії. Подібні українські приклади, поряд із іноземними, важливі для вивчення і розуміння переваг і ризиків державно-приватного партнерства в комунальній сфері.

Врізка. Орендний «Інфоксводоканал»

У 2003 році ТОВ «Інфокс» отримало в оренду одеські міські водопровідні мережі (перший випадок оренди цілісного майнового комплексу в цій сфері) на умовах виплати однієї гривні на рік терміном на 49 років, але з інвестиційними зобов'язаннями на суму понад 180 млн грн.⁴⁸ Це мало поліпшити стан мереж водопостачання та водовідведення.

Результати оренди неоднозначні. З одного боку, за кілька років після оренди місто отримало цілодобове водопостачання.⁴⁹ З іншого боку – місцеві респонденти вважають, що місто часто стає заручником комерційної політики цього підприємства.

Міська влада намагалась розірвати договір з ТОВ «Інфокс» через невиконання інвестиційного плану у 2006 році, але згодом уклала мирову угоду з інвестором.⁵⁰ Бенефіціаром ТОВ «Інфокс», за даними YouControl, є Микола Злочевський – экс-міністр екології.⁵¹

Врізка. ТОВ «Білоцерківвода»

ТОВ «Білоцерківвода» – білоцерківський водоканал, який є концесійним підприємством з 2012 року. Окремі опитані респонденти вважають це підприємство одним з добрих прикладів державно-приватного партнерства у сфері природної монополії.

Якщо порівняти його з подібним за розміром комунальним водоканалом (КП «Міськводоканал» Сумської міської ради), підприємство демонструє схожі або кращі фінансові

⁴⁷ Проект Закону про управління відходами №2207-1-д від 04.06.2020.

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69033

⁴⁸ «Інфоксводоканал» може втратити міський водопровід. <https://polyplastic.ua/ua/news/news-1068.html>

⁴⁹ Історія: життя без водопроводу. <https://infoxvod.com.ua/ru/info/pro-predpriiatie/istoriia>

⁵⁰ Злочевський, у якого арештували закордонний рахунок, наколядував 44 мільйони на водоканалі у Одесі.

<http://nashigroshi.org/2014/03/31/zlochevskiy-u-yakoho-areshtuvaly-zakordonnij-rahunok-nakolyaduvav-44-milijony-na-vodokanali-u-odesi/>

⁵¹ ТОВ «Інфокс». <https://youcontrol.com.ua/contractor/?id=7408203>

показники (Таблиця 2). Рентабельність активів (ROA) у ТОВ «Білоцерківвода» у 2019 році склала 5%, тимчасом як у КП «Міськводоканал» – 8%, хоча до цього року показники КП «Міськводоканал» були від’ємними (2010-2013, 2015-2018 рр.): середній показник за три роки склав -2%. Нагадаємо: в середньому по Україні для підприємств водопостачання рентабельність активів складає приблизно 2,78%.

Таблиця 2. Порівняння окремих показників водоканалів

	ТОВ «Білоцерківвода»	КП «Міськводоканал» Сумської міської ради
Період	Середнє з 2017 по 2019 рр.	
Чистий дохід від реалізації продукції, тис. грн	145 863	155 587
Валовий прибуток/збиток, тис. грн	26 836	-10 413
Матеріальні затрати, тис. грн	57 008	85 419
Витрати на оплату праці, тис. грн	50 305	51 573
Амортизація, тис. грн	10 097	15 702
Фінансовий результат від операційної діяльності, тис. грн	7 869	-8 715
Чистий прибуток/збиток, тис. грн	9 759	-2 712
Загальна вартість активів, тис. грн	164 811	183 415
Отримані бюджетні кошти, тис. грн	-	31 393
Кількість працівників, осіб	677	707
ROA, %	6%	-2%
ROE, %	9%	-4%
Коефіцієнт поточної ліквідності	1,03	0,66
Коефіцієнт фінансового левериджу	0,49	1,06
Коефіцієнт заборгованості	0,33	0,51
Коефіцієнт покриття	0,17	-0,10
Коефіцієнт операційної маржі	6%	-2%*
Коефіцієнт валової маржі	19%	-5%*

*Середній показник за 2017 і 2019 рр. через відсутність даних за 2018 р.

Джерело: Інформація зі звітності компаній, розрахунки ЦЕС

Як було зазначено вище, узгодження тарифів на послуги комунальним підприємством, зокрема водоканалами, може мати політичний аспект. Також необхідно не допускати того, щоб приватне управління природними монополіями в Україні (оренда, концесія) здійснювалося бізнесом з політично зацікавленими бенефіціарними власниками.

5.1.2. ГРОМАДСЬКИЙ ТРАНСПОРТ

Транспортні комунальні підприємства наземного транспорту – кейс того, як проблеми державного регулювання призводять до програшної ситуації для усіх зацікавлених сторін. Зокрема, у сфері міського громадського транспорту, де приватні перевізники перебувають у нерівному становищі у порівнянні з комунальними.

З одного боку, транспортні КП зазвичай не є природними монополістами (крім метрополітенів) та не обслуговують усі маршрути міста. Тариф для них встановлюється окремо від приватних перевізників, а нові транспортні засоби закуповуються за кредитні кошти під гарантії місцевої влади.

З іншого боку, ринок приватних операторів громадського транспорту не виглядає привабливою цільовою моделлю через поточну низьку якість рухомого складу, відсутність обліку пасажирів, обмеження пільгового проїзду та тінізацію грошових потоків приватних операторів.

Пояснити це можна було б тим, що для комунального перевізника першочерговим є надання соціальної функції, а не отримання прибутку, однак у багатьох випадках мета прибутковості згадується на першому місці. Наприклад, у статуті ЛКП «Львівелектротранс», яке є монополістом у сфері трамвайного та тролейбусного перевезення у Львові, мета отримання прибутку стоїть на першому місці, причому підприємство постійно показує збитковість своєї діяльності. Так, велика частка «доходу» даного підприємства – це поповнення статутного капіталу та компенсація за перевезення пільговиків. Як показує досвід інших країн, міські перевезення не мають бути прибутковими і бюджетні дотації перевізникам – це нормальна практика. Але форма надання бюджетної підтримки і ефективність діяльності перевізників (і, відповідно, ефективність витрачання ними коштів) мають значення.

Транспортні комунальні підприємства не перебувають під тиском конкурентів, а також не мають ефективного нагляду. Тому показники ефективності, що їх такі КП встановлюють собі самостійно, за словами експертів, становлять близько 90-100%⁵². Виглядає на те, що цільові показники компанія ставить, виходячи не з максимізації ефективності, а з її поточного стану.

Але основна причина проблем у сфері громадського транспорту є не притаманне цивілізованому ринку громадського транспорту регулювання. Зокрема, на відміну від багатьох європейських країн, Україна використовує механізм конкурсу для визначення перевізників на маршрутах міського наземного транспорту (автобусів).⁵³ Організатором конкурсу є виконавчий орган міської ради або уповноважений ним структурний підрозділ. Порядок проведення конкурсу затверджено Кабінетом Міністрів України – відповідно, ця процедура є обов'язковою для місцевої влади. Переможець конкурсу зазвичай отримує можливість оперувати великими сумами необлікованої готівки, здійснюючи збір коштів за проїзд на маршруті.

5.1.3. МЕДИЧНІ ЗАКЛАДИ

У 2018-2019 рр., під час проведення першого етапу медичної реформи, більшість лікарень – бюджетних установ були перетворені на комунальні некомерційні підприємства (КНП). Це було зроблено для збільшення самостійності медичних закладів та для того, аби вони перейшли від

⁵² Звіт із управління КП «Київпастрас» за 2019 рік.

https://kpt.kyiv.ua/uploads/u/1/ZlwkbCddvj23EDmw4GRWdb7AcNOHUC8_.pdf#toolbar=0

⁵³ Про затвердження Порядку організації перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом. Редакція від 04.10.2016. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1282-13#Text>

бюджетного фінансування до контрактів з Національною службою здоров'я – центральним органом виконавчої влади. КП в інших сферах не мають подібних фінансових відносин з органами виконавчої влади.

Комунальне некомерційне підприємство – це таке саме комунальне підприємство, утворене за рахунок відокремленого майна територіальної громади з метою виконання статутних функцій, але без мети отримання прибутку. «Некомерційне» не означає, що підприємство не може надавати платні послуги чи отримувати грошові надходження.

«Некомерційність» підприємства полягає в тому, що грошові кошти, отримані від надання платних послуг чи з інших джерел, спрямовуються виключно на виконання статутних завдань. Іншими словами, прибуток може бути лише реінвестований, а не виплачений до міського бюджету.

5.2. КП, ЩО ДІЮТЬ У КОНКУРЕНТНИХ РИНКОВИХ УМОВАХ

В окремих галузях комунальних підприємств останніми роками відбулись істотні зміни. Так, внаслідок реформи комунальних медіа (у 2016-2019 рр.) було роздержавлено 556 із 664 комунальних газет.⁵⁴ Редакції окремих подібних медіа створили міські веб-сайти, хоча деякі комунальні медіа продовжують існувати (у формі веб-сайтів, телеканалів тощо).

Антимонопольний комітет у своєму звіті за 2019 рік відзначав домінуюче становище комунальних підприємств на ринку ритуальних послуг. Вони можуть мати подвійний статус: як суб'єктів господарювання і як ритуальних служб, за договорами з якими інші суб'єкти господарювання мають можливість здійснювати господарську діяльність на ринку. Питання допуску на ринок ритуальних послуг ритуальною службою (комунальним підприємством), яка одночасно також здійснює на ньому господарську діяльність, лежить у нормативній площині.⁵⁵

КП на інших конкурентних ринках (зокрема, аптеки, охоронні фірми, вивезення відходів тощо) описані в іншому дослідженні Центру економічної стратегії.⁵⁶

6. УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

6.1. ГРОМАДА ЯК ВЛАСНИК

Громада як власник КП представлена багатьма органами:

1. Головою громади, який вирішує кадрові питання та фактично спрямовує роботу КП, визначає стратегію та головні напрямки роботи.
2. Депутатським корпусом міськради, який затверджує статут підприємства, програму розвитку КП, інвестиційну програму, а також може збільшувати статутний капітал.

⁵⁴ Володовська В. Медійна реформа: досягнення Революції Гідності та виклики для нової влади.

<https://detector.media/infospace/article/171399/2019-10-09-mediina-reforma-dosyagnennya-revolvyutsii-gidnosti-ta-vikliki-dlya-novoi-vladi/>

⁵⁵ Антимонопольний комітет України. Річний звіт. 2019 р.

<https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5e7/b2b/61d/5e7b2b61dcf08200345915.pdf>

⁵⁶ Прохоров Б., Лонецький О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

3. Постійними комісіями з питань бюджету та конкурентної/економічної політики, комунального майна та роботи КП тощо, які можуть бути інструментом впливу, оскільки мають право надавати рекомендації та оприлюднювати свої висновки щодо кадрових і фінансових рішень.
4. Органом управління – підрозділом або підрозділами виконавчих органів міської ради (курує операційну діяльність підприємства).
5. Виконавчим комітетом міської ради, який може здійснювати вплив і контроль над діяльністю і фінансовим плануванням КП.

Згідно зі ст. 42 Закону про місцеве самоврядування⁵⁷, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників як органів управління, так і безпосередньо директорів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад^{58,59}.

Відповідно до п. 30 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однією із виключних компетенцій місцевої ради є вирішення на сесії питання про встановлення для підприємств, що належать до комунальної власності, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

В багатьох випадках депутати місцевих рад є керівниками комунальних підприємств або захищають їх інтереси, там працевлаштовані вони особисто або члени їхніх родин, а тому є наявний гострий конфлікт інтересів, а корупційні ризики є найвищими.

6.2. АКТИВИ У ГОСПОДАРЬКОМУ ВІДАННІ

Комунальні комерційні підприємства розпоряджаються майном на праві господарського відання.

Для стратегічних об'єктів господарське відання на активи обґрунтовується збереженням цих активів у власності, а також можливістю безперешкодного доступу до них у разі необхідності.

Майно в господарському віданні його розпорядник (КП) не може передавати в заставу, надати у забезпечення, накласти на нього арешт. Для отримання кредитів підприємство, що має основні засоби в господарському віданні, використовує інструмент гарантій. Правочини щодо майна комунальних підприємств здійснюють місцеві ради від імені громад.

Теоретично майно в господарському віданні може бути в будь-який момент передане іншому користувачу. Немає визначеності, в якому випадку та за яких обставин така ситуація є можливою.

Підприємство користується майном у господарському віданні безкоштовно, тому не завжди зацікавлене в його ефективному використанні та інвестуванні в його покращення. Щодо некомерційних об'єктів та непрофільних активів у розпорядженні КП, проблема полягає в тому, що підприємства не заробляють на них, але змушені нести витрати на їхнє утримання.

Опитані нами під час глибинних інтерв'ю респонденти зазначали, що КП не зацікавлені в оптимізації і покращенні стану частини майна, яким вони розпоряджаються. Окремі респонденти пропонували замість господарського відання використовувати інші правові форми, що мають абсолютну правову

⁵⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁸ Окрім випадків, передбачених ч. 2 статті 21 Закону України «Про культуру», що стосується культурних установ на окупованій території.

⁵⁹ Закон України «Про культуру» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

визначеність – наприклад концесії, довгострокову оренду або лізинг – якщо майно не може бути передано у повну власність. Якби активи належали підприємству на правах оренди, воно могло би претендувати на повернення витрат, які КП понесло з метою його оновлення чи підтримання стану.

На думку більшості респондентів, найкраще рішення – передати таке майно у повну власність підприємства, але прописати, що певні види правочинів (за типом об'єкта, операції, його розміром) вимагають згоди власника (загальних зборів акціонерів або місцевої ради у випадку КП).

6.3. ІСНУЮЧІ «НАГЛЯДОВІ РАДИ» В КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

Стаття 78 Господарського кодексу України передбачає можливість створення в КП наглядової ради, яка є одним з можливих органів управління. Ця норма набула чинності 25 червня 2016 року, зі змінами до Господарського кодексу України та законодавства, що стосуються місцевого самоврядування⁶⁰.

Лише 16 комунальних підприємств і господарських товариств у п'яти містах повідомили нам у відповідь на запит, що мають наглядову раду. Частина з них є медичними закладами, в яких наглядові ради були сформовані у 2019 році. Частина є товариствами, описаними у розділі 4. Втім, **ці органи насправді не є наглядовими радами у розумінні Керівних принципів корпоративного врядування на державних підприємствах ОЕСР**⁶¹.

Проаналізувавши наглядові ради в комунальних підприємствах в Одесі, Чернівцях, Житомирі та Северодонецьку, можна дійти висновку, що наразі вони не є дієвими, оскільки або фактично не здійснюють управлінські функції (Одеса, Чернівці), або мають конфлікт інтересів, коли рішення таких рад потенційно можуть вноситися на користь не підприємства, а міської ради чи її керівництва (Житомир, Северодонецьк).

В усіх проаналізованих містах наглядові ради не мають ключових виключних повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій – зокрема, права призначати і звільняти менеджмент КП.

В Одесі, відповідно до положення⁶², третину складу представляють незалежні члени, а інші дві третини визначає виконком та трудовий колектив підприємства. Діяльність членів наглядових рад здійснюється на безоплатній основі. Критерії відбору незалежних членів прописані так, аби в них був відсутній конфлікт інтересів. НР створюються лише на найбільших підприємствах (підприємство є суб'єктом природної монополії; середньооблікова чисельність працівників – понад 2 000 осіб; вартість активів – понад 200 млн гривень; розмір чистого доходу – понад 100 млн гривень; розмір статутного капіталу новоутвореного підприємства – понад 100 млн гривень).⁶³

⁶⁰ Господарський кодекс України, стаття 78. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

⁶¹ Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://www.oecd.org/publications/2015-9789264312906-uk.htm>

⁶² Рішення Одеської міської ради № 2307-VII від 26.07.2017 р. «Про затвердження Порядку утворення, організації діяльності та ліквідації наглядових рад комунальних унітарних підприємств Одеської міської ради». <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/98146/>

⁶³ Рішення Одеської міської ради № 2161-VII від 14.06.2017 р. «Про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах Одеської міської ради та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді м. Одеси». <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/97048/>

У Чернівцях положенням було визначено, що наглядові ради створюються на 8 із 37 КП.⁶⁴ Було визначено право депутатів місцевої ради входити до складу наглядової ради у якості незалежних членів, що створює конфлікт інтересів, оскільки депутати є представниками власника КП. Щобільше, була прописана процедура делегування представника міського голови до складу наглядової ради. За роботу у наглядовій раді передбачена оплата, що є позитивним аспектом.

У Житомирі функціонує 11 наглядових рад при КП. Особливістю Житомира у плані функціонування НР є те, що всі члени наглядових рад – це депутати міської ради.⁶⁵

У Северодонецьку у 2019 році створено лише одну наглядову раду у складі 4 осіб на 11 комунальних підприємствах.⁶⁶

Ми бачимо, що депутати місцевих рад можуть бути зацікавлені у тому, аби увійти до складу наглядової ради. Це створює ризики конфлікту інтересів та додаткового політичного впливу на директора КП. Членство депутатів міськрад у наглядових радах не сприятиме ефективному управлінню КП.

Як бачимо, де-факто на комунальних підприємствах України відсутні повноцінні наглядові ради як органи управління КП. Якщо вони й створюються, то радше з метою політичного піару чи зростання у рейтингах міст, а не з метою покращення управління КП. Засади їх функціонування не дозволяють говорити про виконання ними функцій органу управління, як визначено в Керівних принципах ОЕСР.

6.4. ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ГРОМАД І ТЕРИТОРІЙ

Вплив на діяльність КП мають державні органи влади. Зокрема, Міністерство громад і територій (Мінрегіон)⁶⁷. Міністерство виконує завдання щодо:

- сприяння створенню виконавцями комунальних послуг та управителями систем управління якістю відповідних послуг на базі національних або міжнародних стандартів;
- здійснення моніторингу стану розрахунків за житлово-комунальні послуги;
- благоустрою населених пунктів;
- формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення;
- погодження схем теплопостачання населених пунктів з кількістю жителів понад 20 тис. осіб та регіональних програм модернізації систем теплопостачання;
- поведження з побутовими відходами, забезпечення розроблення та виконання державних програм у сфері поведження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поведження з побутовими відходами;

⁶⁴ Рішення Чернівецької міської ради № 647 від 10.04.2017 р. «Про Наглядові ради комунальних підприємств» http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/HV170048.html

⁶⁵ Наглядові ради комунальних підприємств. Житомирська міська рада. [http://zt-rada.gov.ua/?3398\[0\]=3670](http://zt-rada.gov.ua/?3398[0]=3670)

⁶⁶ Рішення №3060 від 01.09.2019 «Про створення Наглядової ради комунальних підприємств, які засновані на комунальній власності територіальної громади м. Северодонецьк Луганської області, затвердження її Положення, персонального складу та Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників підприємств, установ та організацій, що є об'єктами права комунальної власності територіальної громади м. Северодонецька Луганської області» *Офіційний веб-сайт військово-цивільної адміністрації міста Северодонецьк Луганської області*. <https://sed-rada.gov.ua/archiv-rishen-sesiy-miskoyi-radi/sessiya-miskradi-n56-rishennya-n3060-date14012019-1400>

⁶⁷ Положення про Міністерство розвитку громад та територій України. <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>

- координації діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами;
- погоджує в межах повноважень, передбачених законом, умови конкурсу на передачу в оренду чи концесію об'єктів у сферах водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності; схеми теплопостачання населених пунктів із кількістю жителів понад 20 тис. осіб та регіональні програми модернізації систем теплопостачання, регіональні програми у сфері житлово-комунального господарства.

Врізка. Концесії

Концесії є основною формою державно-приватного партнерства щодо інфраструктурних об'єктів і комунального господарства, що має ознаки природної монополії. Станом на грудень 2019 року, було укладено близько 20 активних концесійних договорів стосовно комунального майна. Це цілісні майнові комплекси водоканалів, оператори вивезення твердих побутових відходів тощо. Велику кількість договорів розірвано. Ці об'єкти були передані в концесію за законом, що втратив чинність у 2019 році через прийняття оновленого закону, який повинен активізувати механізм державно-приватного партнерства.

6.5. ФУНКЦІЇ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ

Антимонопольний комітет слідкує за дотриманням норм економічної конкуренції, зокрема контролює рішення органів місцевого самоврядування про створення нових КП на конкурентних ринках, надання їм державної допомоги тощо. Також Антимонопольний комітет є органом оскарження публічних закупівель, в яких КП можуть виступати в ролі організатора і учасника.

Зокрема, ст. 20 Закону про Антимонопольний комітет говорить, що «Органи влади, органи місцевого самоврядування [...] зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках...».⁶⁸

Разом з тим, погодження створення нових комунальних підприємств з АМКУ не працює повноцінно. За даними «Ліги антитрасту», у 2019 році з 369 новостворених КП лише 54 отримали погодження АМКУ, у 2018 році – 8 із 507, у 2017 році – лише 1 із 336 КП.⁶⁹ Але навіть без згоди Антимонопольного комітету місто може зареєструвати комунальне підприємство, що діятиме на конкурентному ринку, оскільки державним реєстраторам не поставлено в обов'язок вимагати рішення Антимонопольного комітету щодо новоствореного КП під час реєстрації останнього.

⁶⁸ Закон України «Про Антимонопольний комітет України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

⁶⁹ 94,8% комунальних підприємств за останні три роки були створені з порушенням закону. *Ліга антитрасту. 2019.* <https://cutt.ly/Is7DV0c>

7. ПІДТРИМКА КП З БОКУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Підтримка комунальних підприємств може надаватися різними формальними і неформальними способами. Формальними є різні канали надання державної підтримки і допомоги.⁷⁰ КП є найбільшою групою отримувачів державної підтримки і державної допомоги, зокрема з коштів місцевих бюджетів (близько 80% рішень Антимонопольного комітету у 2019 році).

Врізка. Державна допомога суб'єктам господарювання

Підтримка комунальних підприємств місцевими органами влади може підпадати під визначення «державної допомоги». Така допомога може надаватися в грошовій і негрошовій формах (наприклад, податкові чи орендні пільги, преференції тощо).

У розумінні Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» державна допомога – це підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.⁷¹

Закон визначає місцеві ресурси як рухоме і нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, майно, що належить Автономній Республіці Крим, управління яким здійснює Рада міністрів Автономної Республіки Крим;

Дія цього закону не поширюється на підтримку господарської діяльності, пов'язаної, зокрема, із:

- інвестуванням в об'єкти інфраструктури із застосуванням процедур державних закупівель;*
 - наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг.*
-

Наприклад, інвестування в основні засоби комунальних компаній можуть бути вписані до місцевих програм розвитку, навіть якщо такі послуги замовлені шляхом публічних закупівель.⁷²

Також опитані нами директори КП зазначають можливість орендувати приміщення у міста за пільговою орендною ставкою чи безкоштовно або отримувати обладнання для здійснення діяльності

⁷⁰ Прохоров Б., Лонецький О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

⁷¹ Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», редакція від 16.07.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

⁷² Прохоров Б. На варті місцевої влади: чи потрібні муніципальні дружини, охорони і варті. <https://ces.org.ua/municipal-security/>

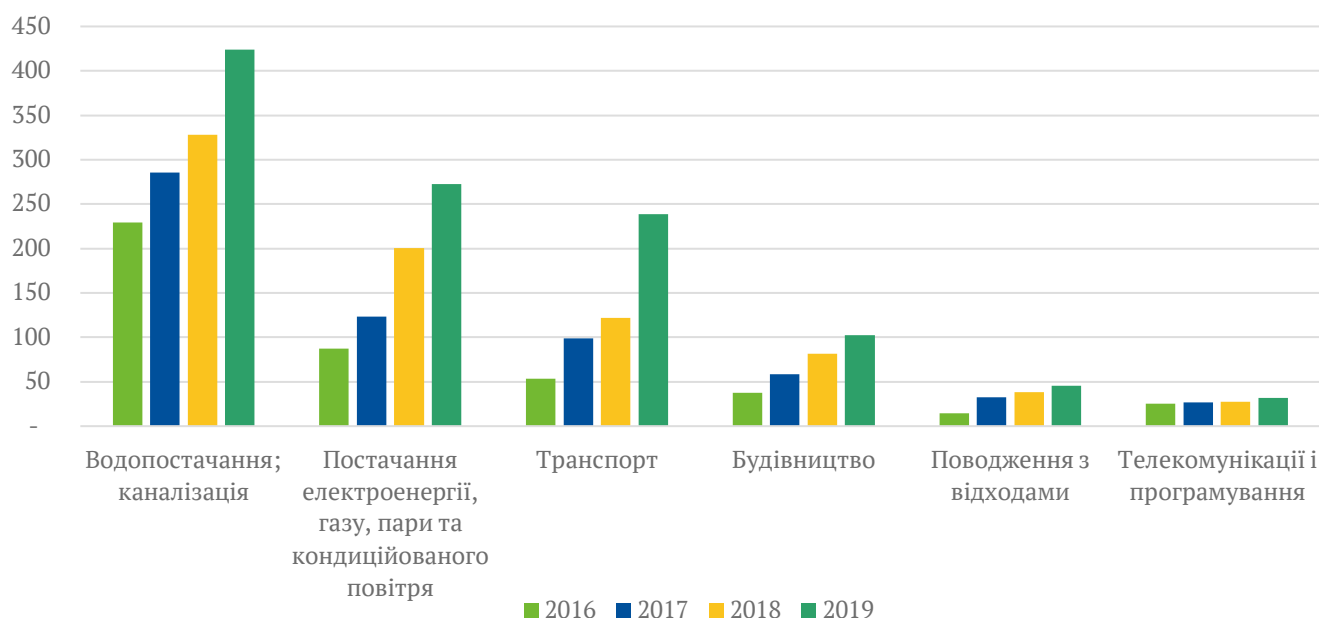
КП за бюджетний кошт, що, по суті, є державною допомогою, яка може мати наслідком спотворення конкуренції.

Неформальними є зобов'язання бюджетних установ до співпраці з місцевими комунальними підприємствами на певних ринках (зокрема, надання телекомунікаційних, ремонтних, охоронних послуг, послуг громадського харчування).

7.1. ЗБІЛЬШЕННЯ СТАТУТНОГО КАПІТАЛУ

Розмір статутного капіталу затверджується сесією місцевої ради за пропозицією органу управління КП (департаменту/управління місцевої ради). Опитані нами респонденти вважають, що депутати місцевих рад під час прийняття такого рішення найчастіше або не вимагають обґрунтування таких витрат, або усвідомлено поповнюють статутний капітал з метою покриття окремих витрат через наявність конфлікту інтересів – адже в багатьох містах місцеві депутати або їхні родичі чи ділові партнери можуть бути директорами міських КП.

Рисунок 7. Середній статутний капітал на 1 підприємство, млн грн



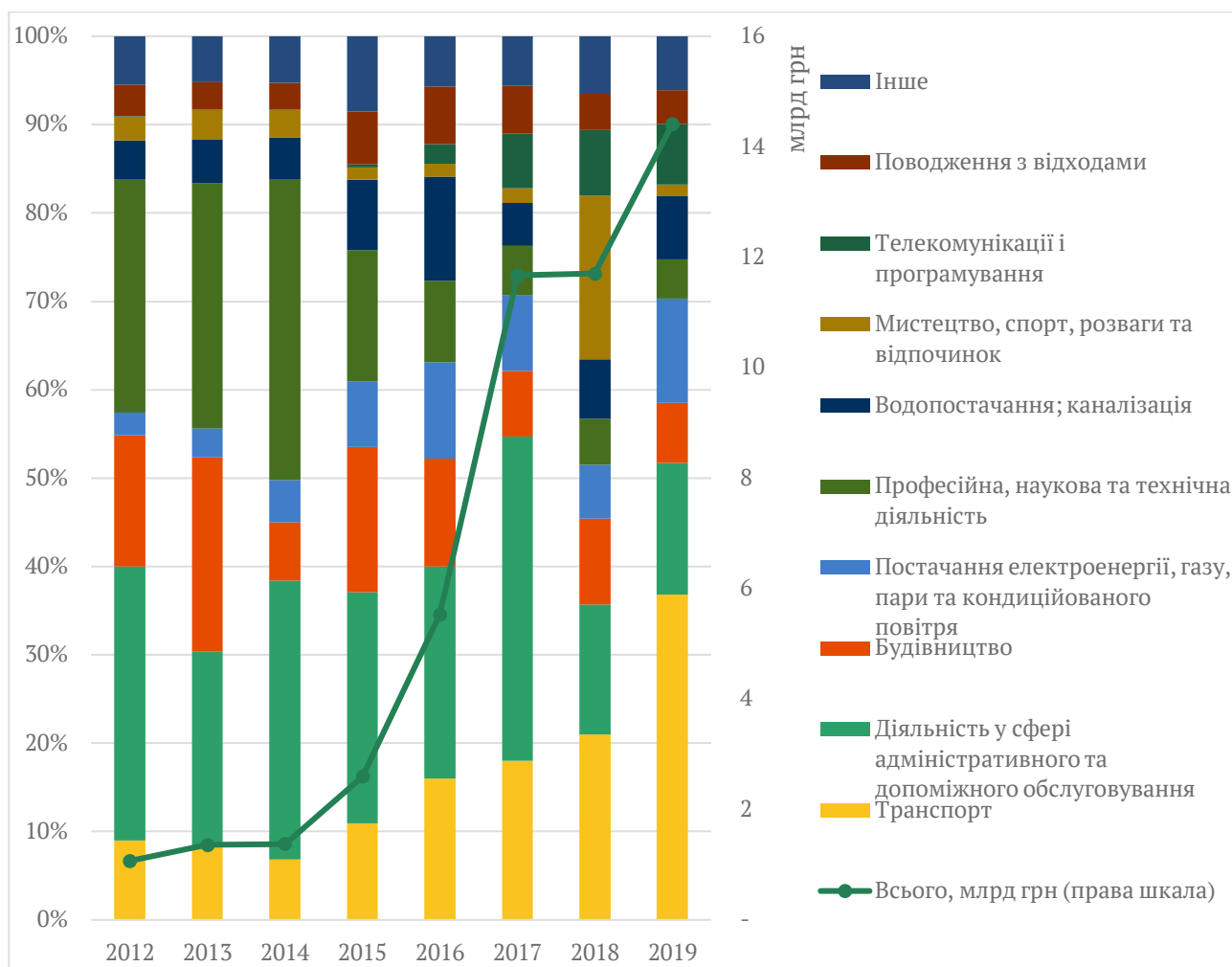
Джерело: фінансова звітність комунальних підприємств, надана на запит ЦЕС і отримана з відкритих джерел

7.2. БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ

Ми надіслали запити в місцеві ради і комунальні підприємства щодо сум коштів, отриманих у будь-якому вигляді з місцевого бюджету. Найбільші суми були виплачені підприємствам транспорту та сфери адміністративного і допоміжного обслуговування (за цією групою КВЕДів зареєстровані ЖЕКи, КП з утримання зелених насаджень і адміністрації парків), а також лікарням і освітнім закладам⁷³ (Рисунок 8). Ці підприємства можуть отримувати кошти в якості компенсації пільг (транспорт) та як надавачі суспільно важливих послуг.

⁷³ Медичні і освітні підприємства не показано у графіку через наявність цільової субвенції на покриття їхніх видатків, на відміну від інших сфер діяльності КП.

Рисунок 8. Розподіл коштів, отриманих КП з місцевого бюджету, за КВЕДАми



Примітка: не враховано освітні і медичні підприємства.

Джерело: відповіді на публічні запити ЦЕС комунальних підприємств, підпорядкованих міським радам обласних центрів

Проаналізовані нами КП в обласних центрах отримали у 2019 році близько 14,4 млрд грн з бюджетів міст. Це приблизно 8,2% видатків відповідних місцевих бюджетів. Найбільше отримали транспортні підприємства (інвестиційні видатки, компенсації пільгового проїзду тощо); підприємства з утримання об'єктів (категорія «Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування») тощо. Як бачимо, найбільші прямі бюджетні надходження отримують не природні монополії (крім метрополітенів), а підприємства, що працюють на конкурентних або потенційно конкурентних ринках.

У 2019 році бюджетну підтримку отримали 68% з проаналізованих нами КП. Для 34 підприємств така підтримка, за їхніми ж даними, перевищувала показник річного чистого доходу від реалізації продукції у понад 10 разів, а загалом сума надходжень з бюджету склала 44% сукупного чистого доходу від реалізації продукції.

Разом з тим, частина КП переказує в міські бюджети частину прибутку і податкові відрахування, але це не компенсує навіть сум поповнень статутного капіталу, що вже казати про вартість активів та недоотриманих громадою податків на землю та нерухомість, що перебувають у розпорядженні КП. Наприклад, за весь 2019 рік КП громади Слов'янська сплатили 0,1 млн грн податку на прибуток. Аналогічна ситуація у м. Миколаїв, де КП сплатили 0,1 млн грн, а також перерахували 14 тис. грн

прибутку. У значно більшому місті Дніпро ситуація значно гірша: сплачено тільки 15 тис. грн податку на прибуток.

Абсолютні показники перерахувань з бюджету включають і збільшення статутного капіталу, і покриття інвестиційних та поточних видатків, і прямі замовлення органів місцевого самоврядування тощо. Тому ці суми бюджетних виплат розглядаються не в контексті обмеження конкуренції чи фінансування неефективності, а виключно в контексті того, що комунальні підприємства фінансуються за рахунок місцевих бюджетів – отже, потребують максимальної прозорості, підзвітності та ефективного управління.

7.3. ФУНКЦІЯ ЗАМОВНИКА

Місцева влада може виділяти КП кошти для здійснення закупівель товарів і послуг. Проведення тендерів на закупівлю основних засобів може тягнути за собою корупційні ризики та перевантажувати бюджетний процес (міський бюджет виділяє кошти КП, яке виконує функцію замовника).

Відомим прикладом є так звана «Справа 2,5%». У 2019 році Департамент будівництва та житлового забезпечення Київської міськдержадміністрації передав функції замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт комунального майна чотирьом профільним комунальним підприємствам міськради без конкурсу, хоча законом про місцеве самоврядування передбачено, що такі послуги виконуються самостійно або делегуються за результатами конкурсу.⁷⁴ Як плату за виконання функцій замовника було визначено 2,5% від вартості будівельних робіт, на які здійснювалося замовлення. АМКУ після розгляду справи зобов'язав повернути 1,4 млрд грн незаконної державної допомоги.⁷⁵

7.4. НЕФОРМАЛЬНА ПІДТРИМКА

В інтерв'ю зі стейкхолдерами, а також в медіа згадується, що інші юридичні особи в муніципальній власності можуть бути формально чи неформально змушені користуватися послугами міських комунальних підприємств. Одним з таких прикладів є КП «Муніципальна охорона» м. Києва, яку було визначено виконавцем послуг з охорони окремих комунальних установ – хоча охорона майна є конкурентним ринком.⁷⁶ Іншим прикладом є харківське КП «Інкоммедсервіс», яке здійснює ремонт комп'ютерної техніки в медичних закладах і організовує урочистості для новонароджених на території лікарень. Причому КВЕД підприємства визначений як «інша діяльність у сфері охорони здоров'я».⁷⁷

8. АНАЛІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

Ми проаналізували ставлення до поточної діяльності, переваг і недоліків комунальних підприємств у 5 містах України: Києві, Харкові, Львові, Вінниці та Одесі. Методом глибинних і експертних інтерв'ю були опитані такі групи зацікавлених сторін:

- керівники комунальних підприємств;

⁷⁴ Про місцеве самоврядування в Україні. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁷⁵ АМКУ зобов'язав чотири комунальних підприємства Києва повернути місту незаконну держдопомогу. <https://ny.ua/ukr/biz/finance/chotiri-komunalnih-pidpriyemstva-kiyeva-povernut-mistu-nezakonnu-derzhpomogu-novini-ukrajini-50044929.html>

⁷⁶ Прохоров Б., Яблоновський Д. П'ять причин ліквідувати комунальні охоронні фірми. <https://voxukraine.org/uk/p-yat-prichin-likviduvati-komunalni-ohoronni-firmi/>

⁷⁷ Про місцеве самоврядування в Україні. <https://data.city.kharkov.ua/passport/svj3-dzIx-hBfr-ILVY.html>

- представники органів управління КП (департаменти і управління міськрад);
- депутати місцевих рад;
- представники місцевих громадських організацій та ЗМІ.

Ми опитали респондентів щодо їхнього бачення реформи комунальних підприємств та шляхів її реалізації. Нижче наведено ключові висновки.

8.1. ПРИЧИНИ СТВОРЕННЯ ТА ЦІЛІ ДІЯЛЬНОСТІ КП

Директори КП зазвичай не розрізняють комерційні та соціальні цілі діяльності власних підприємств, хоча відчують першочерговість соціальних цілей.

Директори агенцій розвитку підкреслюють необхідність зменшити навантаження на бюджет міста як одну з цілей існування своїх КП. Виділення туристично-інформаційних центрів, агенцій розвитку тощо в окрему господарську одиницю сприяє тому, що такі КП частково або повністю покривають власні витрати (пов'язані з виконанням функцій місцевої влади) за рахунок комерційної діяльності. Також вони вважають свою діяльність необхідною, на відміну від КП, функції яких можуть виконувати приватні компанії.

«КП потрібні в тій сфері, де дійсно необхідний контроль міста: або це об'єкт фізичної інфраструктури, або це специфічна галузь».

«Кожне комунальне підприємство першим чином має думати про те, як належно вести комерційну діяльність, щоб бути незалежними від бюджетів, від фінансування міста чи країни».

Директор КП

8.2. ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ

Переваги. У плані корисності для громади міста директори КП вважають свої підприємства «більш гнучкими» з точки зору надання послуг на замовлення міста. По факту це означає готовність вести діяльність за принципами політичної, а не економічної доцільності.

Всі респонденти називають перевагою більшу підзвітність громаді і місцевій владі через обов'язок розкриття інформації у формі її публікації та відповідей на запити.

Також як перевагу окремі респонденти наводять стабільність роботи – КП може заручитись підтримкою міста для отримання кредиту під низький відсоток. Комерційному підприємству складніше гарантувати повернення позики в розмірі 20-25 мільйонів євро.

Частина респондентів – представників КП і органів управління вважає комунальні підприємства менш залежними від політичного (формального і неформального) впливу та більш гнучкими у своїй діяльності, порівняно з бюджетними установами та департаментами міськрад. Місцеві депутати і активісти ставлять під сумнів меншу залежність КП від політичного впливу.

Недоліки. Директори скаржаться на високе бюрократичне навантаження з боку Державної казначейської служби та контролюючих органів міських рад, а також Державної аудиторської служби. Також визнають, що органи управління можуть неформально впливати на КП з метою нав'язування

діяльності, не передбаченої статутом. Відзначають невідповідність прав і обов'язків директорів КП. Наприклад, директор обмежений у прийнятті рішень щодо капітальних вкладень. Також проблемою є відсутність мотивації у директора збільшувати ефективність діяльності КП, на відміну від приватного бізнесу.

Поряд з перевагою, яка полягає у можливості залучення муніципальних кредитних гарантій, респонденти бачать проблему в залученні інвестицій у місцеві природні монополії: високий рівень політичного впливу і політичних втрат (через специфіку управління комунальними підприємствами) перетинається з регулюванням тарифів НКРЕКП.

Розпорядження виконкому, міської ради, органу управління тощо є обов'язковими до виконання КП. Це послаблює інституційну спроможність підприємств.

8.3. ПРИЗНАЧЕННЯ ДИРЕКТОРІВ КП

Відповідно до п. 10 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міський голова призначає та звільняє керівників КП. Може відбуватись формальне подання кандидатури або візування (погодження) призначення підлеглими міського голови. Проте неформально на призначення керівника КП мають вплив депутати міської ради. Часто це формалізується через обговорення кандидатури керівника КП на засіданнях постійних депутатських комісій та пленарних засіданнях ради.

В інших випадках міська рада ухвалює рішення про створення наглядової ради, яка отримує повноваження обирати директора та пропонувати його звільнити. Проте призначення та звільнення все одно є виключним повноваженням міського голови.

Конкурси на посади директорів КП якщо й проводяться, то часто є формальними. Ставлення до конкурсів різниться. Дехто вважає їх неефективними, дехто має бачення їх доопрацювання (наприклад, додати критерії досвіду роботи).

У більшості міст перепризначення проводиться без конкурсу.

«Якщо мер адекватний і хоче досидіти свій термін, то критичну інфраструктуру і директорів КП не треба віддавати на вибір комусь іншому. [...] краще у даний час у даній конкретній країні меру роботи вибір самостійно».

8.4. ОПЛАТА ПРАЦІ ДИРЕКТОРІВ КП

Максимальний розмір заробітної плати та премії керівників комунальних підприємств (так само як і керівників державних підприємств) обмежується постановою Кабінету Міністрів. Розмір посадового окладу залежить від вартості активів, чистого доходу від реалізації продукції, чисельності працівників тощо, а премія обмежується чи скасовується в разі заборгованості з виплати заробітної плати, погіршення якості роботи чи незатвердження фінансового плану.

Таким чином, місто має обмежені повноваження щодо встановлення розміру оплати праці керівників КП. Разом з тим, в окремих містах розроблено детальні умови преміювання керівників КП (які залежать, у тому числі, від виконання доручень міського голови). Здебільшого респонденти вважають оплату праці директорів КП заниженою і неконкурентною.

«Рівень відповідальності і рівень заробітної плати не співставні. Якщо ви несете постійно за все кримінальну або велику фінансову відповідальність, то рівень заробітної плати має бути співставним із цим рівнем відповідальності. [...] заробітна плата директора КП «Водоканал» і заробітна плата директора ПП «Облгаз» різниться у 10 разів на користь Облгазу, а відповідальність приблизно рівна».

Утім, заробітну плату менеджерів середньої ланки (у великих КП) та рядових працівників також вважають заниженою.

В більшості випадків опитані місцеві депутати не орієнтуються у розмірі заробітних плат і доходів керівників КП. Окремі респонденти вважають, що забезпечити конкурентний дохід можна через схеми з високими зарплатами заступників (коли частина зарплати заступників повертається до керівника неформально).

Частина респондентів вважають зарплату директорів КП високою і на доказ наводять високу конкуренцію на конкурсах. Частина – вважають достатньою, бо «фактично директор сам собі встановлює зарплату». Представники експертної і опозиційної до місцевої влади спільнот схильні вважати, що висока конкуренція за посади керівників КП та їхня низька офіційна заробітна плата є ознакою корупції на КП.

Самі директори комунальних підприємств часто зазначали, що розмір доходів працівників і фонду оплати праці КП є предметом великої кількості запитів на публічну інформацію, на які комунальні підприємства зобов'язані надавати відповіді.

8.5. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

Директори та голови органів управління вважають систему публічних закупівель неідеальною через наявність недобросовісних учасників та складність проведення комплексних закупівель (на кшталт створення веб-сайту).

Представники виконавчої влади у містах зазначають, що в деяких сферах міста ефективно співпрацюють як з комунальними, так і з приватними компаніями на рівних умовах. Це підтверджує тезу про можливість створення конкурентного ринку замість КП. Приклад – співпраця департаменту з ОСББ та приватними управляючими компаніями).

«Все, що по моїй частині, то все легко переходить у приватне за умови побудови служби замовника. [...] Перевага приватних підприємств [в тому, що] якщо добре прописаний тендер – можемо отримати [якісні] послуги. Недолік – погана служба замовника може цього не зробити. Тоді приватники можуть «халявити». Грамотно складений тендер потребує співпраці всіх підрозділів [міської ради], чого переважно не відбувається. Комунальні підприємства – це те, що допомагає закрити діри у слабкому плануванні».

Голова органу управління КП

За словами експертів, окремі комунальні підприємства в конкурентних секторах отримують прямі замовлення від міської влади, що суперечить законодавству про державну допомогу і захист економічної конкуренції.

Важливо, що комунальні підприємства інколи не отримують бюджетні кошти напряму, а беруть участь у процедурах закупівлі, що проводяться місцевою радою. З одного боку, в такому випадку місцева влада створює можливість залучити до надання послуг приватні компанії на конкурентних засадах. З іншого, якщо комунальне підприємство виграє такий тендер, воно де-факто діє на комерційній основі.

Через законодавчу невизначеність воно може проводити власні закупівлі без проведення прозорих тендерів з використанням системи Прозорро, обмежившись публікацією звіту про укладання договору з підрядником. Де-факто такі закупівлі є використанням публічних коштів суб'єктом, що управляється органом місцевого самоврядування, тому мають проводитись у системі закупівель Прозорро.

8.6. СТАВЛЕННЯ ДО РЕФОРМУВАННЯ

Більшість директорів і органів управління КП вважають контроль державних органів таким, що перешкоджає їх діяльності. Водночас, на думку частини респондентів, має бути посилений внутрішній контроль і аудит на підприємстві (що можливо забезпечити через наявність комітету з аудиту в наглядовій раді).

Директори КП скаржаться на недосконалість (або взагалі відсутність) державної політики в окремих сферах. Наприклад, у тепlopостачанні, житлово-комунальному господарстві тощо. Секторальні експерти погоджуються з цією думкою.

Представники природних монополій інколи називають приватизацію обленерго і облгазів прикладом можливості приватизації природних монополій у містах – з усіма можливими ризиками. Ці ризики включають збільшення зловживань монопольним становищем та захоплення регулятора.

В окремих секторах респонденти вважають прийнятною корпоратизацію КП з продажем міноритарного пакету акцій для залучення інвестицій. Разом з тим, важливо, щоб інвестор не був політично зацікавленою особою і не використовував контроль над важливими активами в політичних цілях.

Значна частина місцевих депутатів, які є провладними, відзначають потребу зменшити контроль державних органів влади (Держаудитслужба, Державна регуляторна служба тощо) на користь місцевого контролю – в тому числі з боку наглядових рад.

Депутати місцевих рад, які перебувають в опозиції, відзначають потребу передачі контролю і нагляду над діяльністю КП від органів управління (департаментів) та мера до наглядових рад, а також потребу посилення (або підвищення ефективності) контролю з боку Антимонопольного комітету.

Причому відсутнє чітке розуміння того, хто має бути членами НР та якою має бути оплата їх праці.

Позиція директорів КП щодо наглядових рад різниться. Директори менших підприємств вважають за потрібне впроваджувати наглядові ради на великих КП, які є природними монополіями або надають послуги загального економічного інтересу.

Ставлення до впровадження наглядових рад є неоднозначним як через новизну цього інструменту, так і через нерозуміння важливості зменшення політичного впливу на КП.

Загалом, велика кількість респондентів не мають чіткого уявлення про мандат і характеристики наглядових рад відповідно до кращих принципів корпоративного управління, незважаючи на те, що можливість впровадження наглядових рад в КП передбачена ще з 2016 року Господарським кодексом України. Зокрема, наглядову раду плутають з радами громадського контролю.

Зазвичай респонденти відзначають лише окремі аспекти діяльності наглядової ради. Зокрема, як лінію захисту від політичних факторів.

«Наглядова рада – це [...] збільшення прозорості, [...] додатковий орган допомоги, захисту підприємства. Часом людям, які приходять з бізнесу і очолюють такого роду підприємства, важко вижити і важко втриматися, тому що громада з великою недовірою ставиться до людей, які приходять і почитають очолювати підприємство. Якби були наглядові ради, можливо, це би було таким буфером стримувати цей перший потік невдоволення, незадоволення, упередження.»

Директор КП

Разом з тим, лише окремі респонденти розуміють необхідні функції наглядових рад і важливість встановлення справедливої оплати праці членів НР.

9. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ

У цьому розділі ми пропонуємо рекомендації щодо політики власності та управління в комунальному секторі економіки. Запропоновані рішення не включають зміни до галузевих політик та тарифоутворення у регульованих галузях.

Основними принципами реформи мають бути: (1) формування цілісної державної політики в сфері комунального сектору економіки, (2) узгодження галузевих політик та політики щодо комунального сектору, (3) координація і узгодження дій центральної влади з місцевою. Ми пропонуємо концепцію реформи комунальних підприємств, що враховує принципи реформи державних підприємств, яка впроваджується в Україні за стандартами ОЕСР, а також особливості КП.

9.1. ПРОБЛЕМИ, ЯКІ РЕФОРМУВАННЯ ПОКЛИКАНЕ ВИРІШИТИ

9.1.1. НЕЧІТКА ПОЛІТИКА ВЛАСНОСТІ

Враховуючи всі ризики і політичні втрати, що несуть комунальні підприємства, держава повинна чітко окреслити, якими суб'єктами комунальної власності можуть володіти органи місцевого самоврядування і з якою метою. Тому управління суб'єктами комунальної власності має базуватись на засадах чіткої та зрозумілої політики власності в комунальному секторі економіки.

9.1.2. НАДМІРНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ВПЛИВ

Значним аспектом політичного впливу є залежність директорів КП від політичної кон'юнктури у місті. Комунальні підприємства можуть виконувати формальні й неформальні вимоги міської виконавчої влади стосовно сфер діяльності КП, інвестицій, зайнятості тощо.

Відсутність реального впровадження реформи корпоративного управління на КП пояснюється як небажанням зменшувати корупційні можливості, пов'язані з діяльністю КП, так і ризиком втрати оперативного контролю над суб'єктом, за діяльність якого місцева влада і міський голова несе політичну відповідальність.

Разом з тим, відсутні зручні інструменти об'єктивного контролю діяльності підприємства. Відсутня практика проведення зовнішнього незалежного аудиту консолідованої фінансової звітності та дієвої процедури преміювання за виконання ключових показників ефективності для керівників КП.

9.1.3. НЕЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ

Аналоги організаційно-правової форми «комунальне унітарне підприємство», так само як і «державне підприємство», не є розповсюдженими в проаналізованих нами країнах Східної Європи. Натомість поширеними є господарські товариства (акціонерні товариства чи товариства з обмеженою відповідальністю).⁷⁸ Така форма передбачає визначені права власності на активи і дозволяє залучати приватні інвестиції, а також ефективно управляти компанією, що перебуває у спільній власності кількох суб'єктів (в тому числі органів місцевого самоврядування).

Наприклад, у Польщі внаслідок ринкових реформ всі комунальні компанії були трансформовані у комерційні, що сприяло їх переходу на стандарти звітності та управління, подібні до приватних компаній. Місцеві органи влади можуть не лише бути засновниками компаній у формі товариств з обмеженою відповідальністю або акціонерних товариств, а й набувати частку у власності таких компаній.⁷⁹

У Румунії органи місцевої влади зобов'язані отримати дозвіл національного регулятора, перш ніж укласти контракт з комунальною компанією, що перебуває у їхньому розпорядженні, якщо контракт укладається без належного тендерного процесу.

9.2. КЛЮЧОВІ РІШЕННЯ

9.2.1. ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ ВЛАСНОСТІ НА КП

Хаотичний розвиток підприємств у комунальній формі власності призвів до того, що різні громади мають різне бачення потреби в комунальних підприємствах та методів управління ними. Визначення єдиних державних засад та окремих політик власності (відповідь на питання «Для чого місто володіє цим КП?») має на меті, з одного боку, прибрати вплив комунальних підприємств у непритаманних сферах, а з іншого – обмежити можливість створення нових КП через політичну доцільність.

Ієрархія рішень щодо політик власності на КП має бути такою:

1. **Загальна політика власності:** Які підприємства (за розміром, галуззю, ринковою позицією) держава готова мати в комунальній власності в ринкових умовах?
2. **Галузева політика:** Держава визначає чіткі й зрозумілі правила гри на окремих ринках, зокрема регульованих ринках і ринках природних монополій. Суб'єкти господарювання всіх форм власності планують власну діяльність у кожній сфері згідно з відповідною галузевою державною політикою.
3. **Індивідуальні політики власності:** Органи місцевого самоврядування визначають власну політику щодо кожного суб'єкта господарювання, яким вони управляють.

⁷⁸ Прохоров Б., Лонецький О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

⁷⁹ Там само.

Кабінет Міністрів має прийняти *Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання комунальної форми власності*. Це аналог документу для державних підприємств, вже ухваленого Кабміном. Такий документ має бути розроблений спільно Мінрегіоном, Міністерством економіки і Антимонопольним комітетом із залученням муніципалітетів. За модель можна взяти засади державної власності, розроблені Міністерством економіки.⁸⁰

Таблиця 3. Принципи політики державної власності на підприємства та їх релевантність до комунальних підприємств

Принцип винятковості державної власності для ДП	Релевантність для КП	Коментар
«Є природними монополіями, щодо яких не розроблені спеціальні умови для їх приватизації»	Серед комунальних підприємств найбільшу частку займають саме такі природні монополії: зокрема водота теплопостачання. На рівні міст можуть існувати сфери, де не представлені інші гравці (наприклад, вивіз сміття, рейковий транспорт тощо).	До природних монополій можливо застосовувати механізми державно-приватного партнерства, зокрема концесії.
«Забезпечують безпеку держави»	Всі безпекові функції виконуються на державному рівні. Охоронні послуги можуть замовлятися через публічні закупівлі.	На місцевому рівні діяльність частини КП є повністю орієнтованою на забезпечення життєвих потреб громади та фактично не носить комерційної складової. Жодна комерційна структура не може дозволити собі роками нести втрати від постачання води або перевезень.
«Здійснюють іншу діяльність, яка має життєво важливе значення для суспільства і не може у повній мірі виконуватись суб'єктами господарювання недержавного сектору»	Заклади охорони здоров'я внаслідок реформи набувають статусу «комунальне неприбуткове підприємство»; під цей критерій можуть підпадати окремі заклади культури (театри, спортивні школи тощо).	Заклади охорони здоров'я регулюються окремим законодавством.

Джерело: ЦЕС «Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію?»⁸¹

Враховуючи гетерогенність сектору комунальних підприємств у різних містах, державні органи влади, що розроблятимуть засади політики власності, мають запропонувати органам місцевого самоврядування зрозумілі інструменти для формування власних політик власності щодо КП (анкети, форми тощо).

⁸⁰ Мінекономрозвитку розробило політику власності у державному секторі економіки.

<https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozvitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>

⁸¹ Прохоров Б., Лонецький О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

9.2.2. ТРІАЖ ДЛЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Паралельно з розробкою засад політики власності уряд має провести модельний тріаж (сортування) комунальних підприємств за чіткими критеріями фінансового стану, виду економічної діяльності та ринкової позиції.

Збір даних фінансової звітності, інформації про доходи керівників та даних про транзакції всіх КП має бути унормовано, ці дані мають регулярно публікуватись на порталі відкритих даних у машиночитабельному форматі (за прикладом порталу державних підприємств Прозвіт).⁸²

Збирання даних про комунальні підприємства в одному місці зменшить кількість запитів на публічну інформацію щодо фінансових показників, що спрямовуються до органів управління та самих КП, а також дозволить усім охочим легко порівнювати ефективність роботи підприємств.

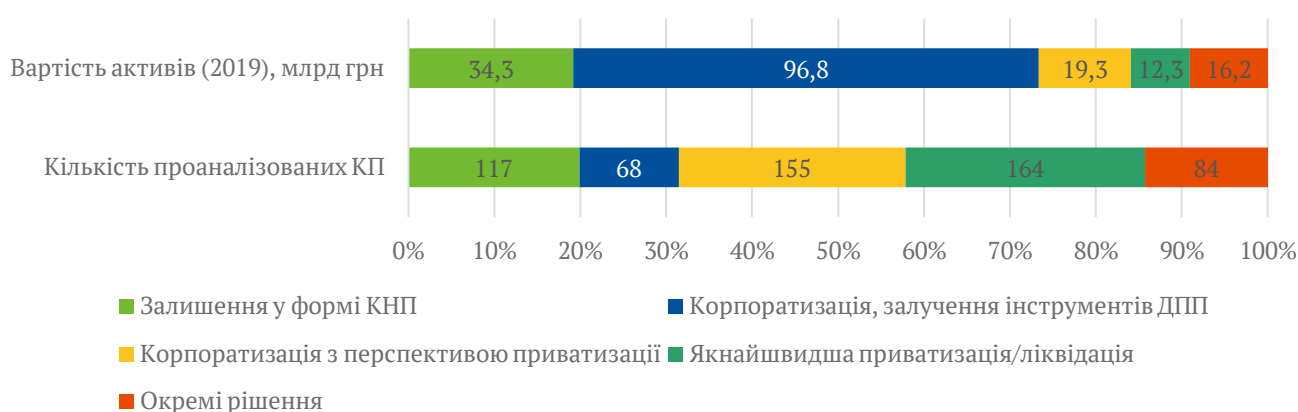
Тріаж (сортування підприємств), первісно проведений на рівні центральних органів влади, має дати суспільству і органам місцевого самоврядування розуміння того, які саме підприємства потрібні муніципалітетам і громадам та в якій організаційно-правовій формі. Таким чином, приватизація та ліквідація підприємств дозволить зменшити політичні зловживання місцевої влади та розширити конкуренцію на ринках, які зараз частково або повністю контролюються КП.

9.2.3. ІНДИВІДУАЛЬНІ ПОЛІТИКИ ВЛАСНОСТІ

Наступним кроком має стати інвентаризація КП на рівні міст. Органи місцевого самоврядування мають (в тому числі із залученням громадськості чи професійних аудиторів) визначити, чи діяльність певного КП відповідає політикам і стратегічним цілям міста і чи не спотворює конкуренцію.

Базуючись на даних про комунальні підприємства в обласних центрах, принципах політики державної власності (Таблиця 3), а також на експертних інтерв'ю, ми пропонуємо концепт тріажу для комунальних підприємств (Рисунок 9). Детальніший розподіл наведено в додатку.

Рисунок 9. Візуалізація тріажу (комунальні підприємства в обласних центрах)



Джерело: фінансова звітність КП, отримана на запит ЦЕС, розрахунки ЦЕС

⁸² Державні підприємства. <https://prozvit.com.ua/#/>

Ми пропонуємо такі групи для тріажу:

Залишення у формі комунального некомерційного підприємства (КНП). Лікарні, які були перетворені на комунальні некомерційні підприємства задля отримання фінансування за контрактом від Національної служби здоров'я (вартість активів в обласних центрах приблизно 34,3 млрд грн), в середньостроковій перспективі мають залишатися в організаційно-правовій формі «комунальне некомерційне підприємство».

Обов'язкова реформа корпоративного управління з потенційним державно-приватним партнерством. Корпоратизація та реформа корпоративного управління має здійснюватися на підприємствах достатнього розміру. Корпоратизація полегшить залучення приватних інвесторів до капіталу підприємств. Ми пропонуємо обов'язково впроваджувати реформу корпоративного управління насамперед на КП, що є природними монополіями. Щобільше, реформа корпоративного управління має відбуватися на підприємствах, приватизувати які міста не матимуть політичної волі – в тому числі, на підприємствах наземного транспорту).

Реформа корпоративного управління з потенційною приватизацією. Підприємства, що надають послуги загального економічного інтересу, але які не є природними монополіями та щодо яких необхідні спеціальні умови приватизації. Зокрема, умовою приватизації підприємств управління відходами, управління багатоквартирними будинками тощо має бути якісне галузеве регулювання, на основі якого бізнес буде зацікавлений у приватизації і розвитку, а місцеве самоврядування зможе впроваджувати політики стосовно сфер, за які воно несе політичну відповідальність.

Швидка приватизація решти КП, у тому числі тих, що працюють у конкурентних секторах, за результатами інвентаризації КП на рівні міста. Враховуючи, що КП працюють на відокремленій частині майна, яке належить громаді, відповідно, громада має вирішити долю цього майна – приватизація цілісного майнового комплексу або ліквідація КП із залишенням майна у власності громади.

До категорії «окремі рішення» віднесено види діяльності (КВЕДи), які або є надто широкими (наприклад, до КВЕД «Будівництво» належать підприємства з управління спеціальним житловим фондом, компанії з ремонту ліфтів, інвестиційні агентства тощо – хоча зазвичай такі компанії належать до інших секторів), або потребують детального вивчення, перш ніж надати рекомендації (наприклад, рятувальна служба). Скажімо, окремі рішення мають прийматися місцевими радами (на засадах концепції політики власності для комунальних підприємств) щодо господарських товариств з часткою муніципальної власності залежно від потреб територіальної громади у конкретному суб'єкті.

9.2.4. РЕФОРМА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

КП з найбільшою кількістю активів мають бути корпоратизовані. Там має відбуватися реформа корпоративного управління. Її мета полягає у кращому фінансовому контролі за діяльністю підприємства, захисті найманого менеджменту від оперативного втручання місцевих політиків тощо.

Однією з важливих цілей створення наглядових рад є передача функцій нагляду над КП від органів управління до наглядових рад. Виконавчі підрозділи міських рад, натомість, мають сконцентруватися на виробленні міських політик, а не на невластивій державі функції управління майном.

Наглядові ради є рішенням для розділення функцій міста як власника і регулятора. Завдяки наглядовим радам комунальні підприємства матимуть змогу отримати професійний менеджмент з

достойною оплатою, який буде позбавлений політичного тиску. Виконкоми та міська рада не допускаються до управління КП.

1. Міська рада приймає положення про порядок формування наглядових рад на КП (включаючи норми про непарну кількість членів, перелік обов'язкових комітетів (у тому числі комітету з аудиту) та виключні положення НР, у тому числі вибір керівника).
2. Орган управління – департамент міської ради, якому підпорядковано КП, визначає політику та цілі для наглядової ради.
3. Громадські організації, бізнес та департамент, якому підпорядковано КП, формують комітет з призначень. Комітет обирає членів наглядових рад кожного з релевантних КП міста. Більшість у НР мають складати незалежні члени (експерти у сферах фінансів, стратегічного управління та сектору, в якому працює підприємство). Меншість – представники міської влади як власника.
4. Наглядова рада розробляє стратегію, бізнес-план підприємства, періодичність та порядок проведення щорічного зовнішнього аудиту з публічним заслуховуванням його результатів, а також встановлює принципи оплати праці менеджменту.

Ми пропонуємо встановити обов'язковість створення наглядових рад на корпоративізованих підприємствах, якщо вони є суб'єктом природної монополії; середньооблікова чисельність працівників – понад 500 осіб; вартість активів – понад 200 млн гривень; розмір чистого доходу – понад 100 млн гривень.

Наприклад, концепцією тріажу для державних підприємств було запропоновано критерії вартості активів (2 млрд грн і більше) і чистого доходу (1,5 млрд грн).

Важливо, що в процесі реформування органи управління всіх підприємств мають приватизувати власні непрофільні активи (санаторії та пансіонати, гуртожитки, нерухомість, що використовується не за призначенням тощо), як це відбувається на окремих державних підприємствах, зокрема Укрпошта.⁸³ Значною кількістю непрофільних активів зазвичай володіють великі КП – транспортні, постачальники води, тепла тощо.

Врізка. Принципи формування і роботи наглядової ради

Наглядова рада підприємства – це колегіальний орган, який має на меті вивести підприємство з-під політичного впливу, сприяти впровадженню кращих практик управління та діяльності підприємства задля виконання цілей власника. Створення наглядових рад у КП регулюються законодавчо, а саме: Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 30 частини 1 статті 26) та Господарським кодексом України (статті 65, 78, 78¹).

Відповідно до керівних принципів корпоративного врядування Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), наглядова рада визначається як керівний орган корпоративного управління з функціями стратегічного скерування підприємства та моніторингу діяльності керівника.

У керівному принципі, що стосується обов'язків наглядових рад, йдеться про те, що «наглядові ради повинні мати необхідні повноваження, володіти потрібними компетентностями й

⁸³ Укрпошта розпочала продаж непрофільних активів. <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrposhta-rozpochala-prodazh-neprofilnih-aktiviv>

бути об'єктивними», а також «зобов'язані діяти добросовісно і нести відповідальність за свої дії». Таким чином, на основі даного керівного принципу можна виділити наступні базові принципи функціонування наглядових рад (далі – НР) у таких категоріях:

Засади функціонування:

1. Чітко окреслені повноваження, тобто законодавство держави та статут підприємства мають чітко визначати функції НР.
2. Відповідальність – НР повинні нести відповідальність за ефективність діяльності підприємства та діяти в його інтересах, а для стимулювання відповідальності треба наслідувати практики, розроблені для приватного сектору.
3. Підзвітність власнику (міській раді).
4. Справедливість у ставленні до всіх акціонерів (у випадку господарського товариства).

Функції, що мають бути закріплені як виключні повноваження НР:

1. Формування стратегії та виконання нагляду за підприємством, у тому числі ухвалення, моніторинг та аналіз корпоративної стратегії; встановлення показників результативності підприємства та визначення головних ризиків; виконання моніторингу розкриття інформації та процесів комунікації; оцінювання і моніторинг результативності роботи керівників підприємства.
2. Призначення та звільнення керівника підприємства, без чого НР не може в повному обсязі виконувати функцію моніторингу та брати на себе відповідальність за результативність роботи підприємства. Сама ж процедура призначення керівника повинна базуватися на засадах професіоналізму та конкурентного відбору.
3. Встановлення рівня винагороди керівного складу з урахуванням довгострокових інтересів підприємства, а також забезпечення прив'язаності рівня винагороди до результатів роботи підприємства та оприлюднення інформації про доходи.
4. Захист керівництва підприємства від втручання в його оперативну діяльність.
5. Моніторинг здійснення внутрішнього аудиту на підприємстві, за результатами якого НР отримує звіт про діяльність внутрішнього аудиту та представляє його матеріальні висновки.
6. Структуроване оцінювання результатів та ефективності своєї діяльності, що є необхідним інструментом підвищення професіоналізму НР та її членів.

Найважливіші вимоги щодо складу наглядової ради:

1. Забезпечення досягнення цілей підприємства, для чого члени НР мають бути здатні виконувати моніторинг роботи вищого керівництва та приймати стратегічні рішення.
2. Незалежність суджень.

3. Достатність. Чисельний склад НР слід обмежити до кількості, «достатньої для забезпечення ефективного функціонування» НР. Також для більшої об'єктивності рішень повинна бути вимога мінімальної кількості незалежних членів НР.

4. Фаховість. Необхідно, щоб усі члени наглядової ради «отримували призначення на засадах їх кваліфікації». Членам НР рекомендовано мати достатні експертні знання у сферах комерції, фінансів та знання специфіки певного сектору, у якому задіяне підприємство.

5. Відповідальність. Члени НР повинні нести «визначену правом еквівалентну відповідальність», тобто всі вони мають однакову відповідальність як члени НР.

6. Обмеження політичного втручання в процеси функціонування НР. Належною практикою вважається уникнення представників вищих політичних кіл у складі НР – у випадку комунальних підприємств такими представниками можна вважати заступників мера чи представників виконкому.

Вимоги до незалежних членів: відсутність матеріальних інтересів, пов'язаності з підприємством та відносин з його керівником на засадах шлюбних, сімейних або інших особистих зв'язків; наявність експертної компетентності та досвіду. Бажано залучати незалежних членів із приватного сектору для більшої орієнтації підприємства на бізнес.

Наглядова рада має складатися з непарної кількості членів: від 5 до 11 осіб. Обов'язково має бути визначений принцип винагороди для членів наглядових рад. Оскільки зайнятість у наглядовій раді не має займати основну частку робочого часу членів наглядових рад, пропонується встановити певну фіксовану суму річної винагороди та критерії додаткової винагороди.

Члени наглядової ради можуть бути членами наглядових рад інших комунальних підприємств, за умови якщо ці підприємства не пов'язані одне з одним господарськими відносинами та не є конкурентами.

Звільнення членів НР мають відбуватися або рішенням більшості НР або органом управління.

Ще одним з аспектів є передача активів, що управляються у формі господарчого відання, у власність підприємствам (з обмеженнями щодо окремих правочинів, на які потрібна буде згода загальних зборів). Після приватизації більшості КП і корпоратизації найважливіших з них може відпасти необхідність у КП як організаційно-правовій формі або її залишать лише для некомерційних підприємств. Але перед цим держава має навчитись ідентифікувати в статистиці підприємства з часткою держави або місцевих органів влади, налагодити на цих підприємствах якісне корпоративне управління (якщо вони не будуть приватизовані), збирати та публікувати повну статистику щодо них.

10. ВИСНОВКИ

У комунальній власності можуть залишитись природні монополії, особливо важливі підприємства та ті, що забезпечують процеси життєдіяльності міста, а також надавачі соціально важливих послуг. Для цього мають створюватися умови для конкуренції, а також забезпечуватися підтримка та розвиток конкуренції в тих сферах і галузях, де ця конкуренція можлива вже нині.

Також важливо, щоб повноцінно запрацював механізм перевірки Антимонопольним комітетом впливу на конкуренцію рішень місцевих органів влади про створення нових господарських суб'єктів (комунальних підприємств та товариств з часткою громад у власності).

Для розвитку кількох галузей комунального господарства (зокрема, комунальні послуги та транспорт) велике значення має зрозуміла і чітка галузева державна політика і відповідне якісне регулювання.

Більшість комунальних підприємств мають бути приватизовані, трансформовані в інші організаційно-правові форми: корпоратизовані (ПАТ і ПрАТ), перетворені на комунальні установи тощо, а у випадках природних монополій має бути розглянуто варіант концесії. Це дозволить мінімізувати ризики політичної корупції та залучити інвестиції.

Для невеликих КП, що не мають на балансі значної кількості активів, не здійснюють комерційної діяльності або є агенціями розвитку (інвестиційні, туристичні тощо), варто розглянути доцільність розроблення окремої організаційно-правової форми, що тісно взаємопов'язано з реформою органів управління місцевого самоврядування.

Обов'язковість створення наглядових рад та проведення щорічних системних незалежних аудитів сприятиме ефективнішому управлінню великими підприємствами у муніципальній власності та, внаслідок цього, збільшенню цінності активів міста для його мешканців.

ДОДАТОК 1.

КОНЦЕПТ ТРІАЖУ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ В ОБЛАСНИХ ЦЕНТРАХ

	Галузь	Кількість проаналізованих КП	Вартість активів (2019), млн грн
Надання послуг загального економічного інтересу	Залишення у формі КНП (комунальних некомерційних підприємств)		
	86.1 Діяльність лікарняних закладів	40	1 364
	86.21 Загальна медична практика	56	32 653
	Інше	21	332
	Всього	117	34 349
	Корпоратизація, залучення інструментів ДПП		
	Транспорт і допоміжна діяльність у сфері транспорту	16	61 881
	49.31 Пасажирський наземний транспорт міського та приміського сполучення	16	61 881
	Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	22	23 505
	35.13 Розподілення електроенергії	8	547
	35.3 Постачання пари, гарячої води	12	22 792
	Інше (35.1, 35,2)	2	166
	Водопостачання; каналізація	13	11 402
	Всього	68	96 788
	Корпоратизація з перспективною приватизацією		
	Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	132	16 916
	81.1 Комплексне обслуговування об'єктів (будинків і територій)	83	11 751
	81.2 Діяльність із прибирання (ШЕУ і утримання зелених насаджень)	24	2 749
	81.3 Надання ландшафтних послуг	9	2 228
	Інше (77-82)	16	188
	Поводження з відходами	15	2 205
Організування поховань і надання суміжних послуг	8	146	
Всього	155	19 267	

Джерело: фінансова звітність КП, отримана на запит ЦЕС, розрахунки ЦЕС

(продовження)

	Галузь	Кількість проаналізованих КП	Вартість активів (2019), млн грн
Конкурентні ринки	Якнайшвидша приватизація/ліквідація		
	Транспорт і допоміжна діяльність у сфері транспорту	17	2 901
	52.21 Допоміжне обслуговування наземного транспорту	12	460
	Інше (49, 52)	5	2 441
	Операції з нерухомим майном	21	2 709
	Телекомунікації і програмування	10	2 024
	Виробництво інформаційної продукції, теле- і радіомовлення	10	395
	59.14 Кінотеатри	7	384
	60 Телебачення і радіо	3	11
	Надання інших видів послуг	9	26
	Інше (95-96)	9	26
	Фінансова та страхова діяльність	1	131
	Тимчасове розміщування й організація харчування	16	100
	55.1 Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщування	1	64
	56.29 Постачання інших готових страв (шкільне харчування)	15	35
	Переробна промисловість	5	265
	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	4	47
	84.11 Державне управління загального характеру (муніципальна охорона)	1	2
	84.24 Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки (муніципальна варта)	3	44
	Інші торгові та ремонтні роботи	8	25
	47.73 Аптеки	5	14
	Інше (45-46)	3	11
	Професійна, наукова та технічна діяльність	45	3 652
	75 Ветеринарна діяльність	5	92
71.12 Діяльність у сфері інжинірингу, геології та геодезії, надання послуг технічного консультування в цих сферах	22	2 587	
Інше (71-75)	18	973	
Всього	164	12 275	

Джерело: фінансова звітність КП, отримана на запит ЦЕС, розрахунки ЦЕС

(продовження)

	Галузь	Кількість проаналізованих КП	Вартість активів (2019), млн грн
Агенції розвитку та інші	Окремі рішення		
	Діяльність головних управлінь (хед-офісів); консультування з питань керування	10	8 296
	Будівництво	23	6 514
	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	2	200
	84.11 Державне управління загального характеру	1	171
	84.24 Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки («Київська служба порятунку»)	1	29
	Освіта	4	99
	Ліси і парки	4	66
	Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	41	996
	Всього	84	16 171

Джерело: фінансова звітність КП, отримана на запит ЦЕС, розрахунки ЦЕС

ДОДАТОК 2. ДИЗАЙН ІНТЕРВ'Ю

Протягом березня-травня було проведено 56 глибинних і експертних інтерв'ю у 5 містах (Вінниця, Київ, Львів, Одеса, Харків) з наступними групами стейкхолдерів:

1. директори КП;
2. голови органів управління КП (департаменти, управління місцевих рад);
3. депутати місцевих рад;
4. активісти і журналісти;
5. галузеві експерти.

Формат глибинних інтерв'ю передбачає можливість модифікації анкети під час розмови, а також зондування, в залежності від досвіду і експертизи респондента. Нижче наводимо перелік основних питань, які були задані під час інтерв'ю.

1. З якою метою місто може володіти комунальними підприємствами?
2. Яким є механізм визначення такої цілі для новостворених комунальних підприємств?
3. На Вашу думку, які особливості мають комунальні підприємства порівняно з підприємствами інших організаційно-правових форм?
 - 3.1. Для громади Вашого міста, коротко опишіть, в чому полягають переваги і недоліки підприємств кожної з форм власності?
 - 3.2. Які переваги і недоліки дає комунальна форма власності?
 - 3.3. Які обмеження накладає комунальна форма власності?
 - 3.4. Якби була можливість трансформувати комунальні підприємства у Вашому місті в іншу організаційно-правову форму, чи скористались би Ви цією можливістю? Чому?
 - 3.5. Чи погодились би Ви на передачу комунальних/ого підприємств/а у Вашому місті в концесію? Чому?
 - 3.6. Чи погодились би Ви на приватизацію комунальних/ого підприємств/а у Вашому місті? Чому?
4. Як місто у ролі власника здійснює загальний контроль і нагляд над КП?
5. За якою процедурою обираються директори КП у Вашому місті?
 - 5.1. Як Ви ставитесь до такої процедури? Чи варто було б щось змінити?
 - 5.2. Які вимоги висувається до кандидатів на посаду директорів КП?
 - 5.3. Чи вважаєте Ви оплату праці директорів КП (заробітну плату та інші виплати) конкурентоспроможною порівняно з приватними компаніями? Справедливою?
 - 5.4. Законом передбачено можливість створення наглядових рад (НР) на комунальних підприємствах. Чи діють такі ради на комунальних підприємствах у Вашому місті?
 - 5.5. Що варто змінити в порядку призначення, оплати, виключних повноважень наглядових рад на комунальних підприємствах?
6. Як би Ви класифікували комунальні підприємства?
7. Чи фінансує місцевий бюджет комунальні підприємства кожної групи? У якій формі?
 - 7.1. Чи приймають участь (підзвітні Вам) комунальні підприємства в тендерах державних і приватних підприємств? Як часто виграють?
 - 7.2. Чи не вбачаєте Ви ризик спотворення конкуренції, якщо в закупівлі бере участь комунальне підприємство?
 - 7.3. Чи можливо здійснювати закупівлю послуг лише в приватних гравців замість комунальних підприємств?
8. Чи доступною є зараз інформація про комунальні підприємства у Вашому місті?

ДОДАТОК 3. ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en;jsessionid=Jm_qs_IgW5zoiu7uAx4DNss0.ip-10-240-5-173
2. Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozvitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>
3. Яблоновський Д., Гаманюк О. Чи є державні підприємства менш прибутковими за приватні? <https://ces.org.ua/chy-ye-derzhavni-pidpriyemstva-mensh-prybutkovymy-za-pryvatni/>
4. Яблоновський Д., Гаманюк О. Як подолати корупцію на державних підприємствах? <https://ces.org.ua/state-enterprise-corruption/>
5. Прохоров Б., Лоневський О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>
6. Михайлишина Д. Комунальні підприємства: продати чи залишити? <https://voxukraine.org/uk/komunalni-pidpriyemstva-prodati-chi-zalishiti/>