



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ
БРІФ

УТРИМАННЯ І РЕМОНТ ДОРІГ І ВУЛИЦЬ: РОЛЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ



Дослідження проведено за фінансової підтримки Atlas Network

ПІДГОТУВАЛИ:

Богдан Прохоров

ДАТА:

30 грудня 2021 р.

ЗМІСТ

1. Контекст і значення проблеми	3
2. Кейс КК «Київавтодор».....	5
3. Середньострокові сервісні контракти на національному рівні.....	8
4. Висновки і рекомендації.....	9
Додаток. Підприємства структури КК «Київавтодор»	10

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.

1. КОНТЕКСТ І ЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Галузь регулюється законами «Про автомобільні дороги». Відповідно до статті 16 цього закону, вулиці та дороги міст та інших населених пунктів перебувають у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю. Статтею 41 цього Закону визначено, що фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється за рахунок місцевих бюджетів, а також інших джерел фінансування, визначених законодавством.

Прикметно, що Міністерство громад і територій прямо вказує, що «органи місцевого самоврядування не поспішають, а іноді і зволікають із залученням фінансових ресурсів для будівництва та ремонту вулично-дорожньої мережі».

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів місцевих рад належить виконання або делегування на конкурсній основі підрядній організації функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт інфраструктури комунальної власності.

Разом з тим, є випадки, коли комунальні підприємства визначаються замовниками без проведення конкурсу всупереч вимогам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому Антимонопольний комітет може приймати рішення про визнання державної допомоги, що надаються цим підприємствам на виконання функції замовника, недопустимою для конкуренції, припинення її надання та повернення.

За даними Мінрегіону, у 2020 році у сфері дорожньо-мостового господарства діяли 832 підприємства, де працювали майже 25,6 тис. осіб. З них комунальні підприємства складають майже половину – 401 підприємство, де працювало понад 60% від усіх зайнятих в цій сфері.¹

За даними Мінрегіону, в Києві відбувається кожен сьомий тендер на виконання робіт та послуг у сфері дорожньо-мостового господарства.²

У Києві діє 13 підприємств з утримання доріг, всі вони є комунальними і належать до структури комунальної корпорації «Київавтодор». У всіх інших областях нарівні з комунальними діють приватні підприємства та компанії інших форм власності. Зокрема, у 8 областях кількість працівників приватних та інших компаній перевищує кількість співробітників комунальних підприємств.³

Фактична монополія комунальних підприємств як у виконанні функції замовника, так і в сфері експлуатації в Києві та інших містах виникла з таких причин:

- Ризик неякісного надання послуги компаніїю, на яку міська влада не має прямого впливу. Експлуатація доріг є чутливою комунальною сферою і для життєдіяльності міста, і з точки зору політичної відповідальності влади. Тому міським управлінням важливо забезпечити безперервну діяльність організації з утримання доріг (особливо в складних погодних умовах).
- Нерозвиненість ринку. Через наявність і переважання комунальних підприємств на місцевому рівні, у містах може не існувати достатньої конкуренції у сфері закупівель послуг з експлуатаційного утримання доріг. Щобільше, якщо у міста виникне необхідність змінити

¹ https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/dor_ukr3.pdf

² https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/dor_ukr3.pdf

³ https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/dor_ukr3.pdf

експлуатаційну організацію, воно ризикує зіштовхнутися з проблемою відсутності достатньої кількості гравців на місцевому ринку.

- Річне бюджетне планування. Наразі контракти на утримання доріг на місцевому рівні (на відміну від державного) можна укласти лише на термін до одного року. Це відштовхує як потенційних приватних гравців (для яких є ризиковано інвестувати в техніку і персонал без гарантій стабільної роботи в середньостроковій перспективі), так і місцеву владу (що побоюється залишитися без експлуатанта доріг у разі невдалого тендеру чи конкурсу).
- Ризик браку бюджетних коштів. Незважаючи на значні та зростаючі капіталовкладення в ремонт та утримання доріг, залишається небезпека відсутності достатнього бюджетного фінансування таких послуг. Натомість міські комунальні підприємства продовжують працювати навіть за недостатнього фінансування.

Приватні підприємства схильні перемагати на відкритих та спрощених торгах, тоді як комунальні підприємства отримують більше замовлень за переговорною процедурою та за прямими договорами (див. Рис. 1).

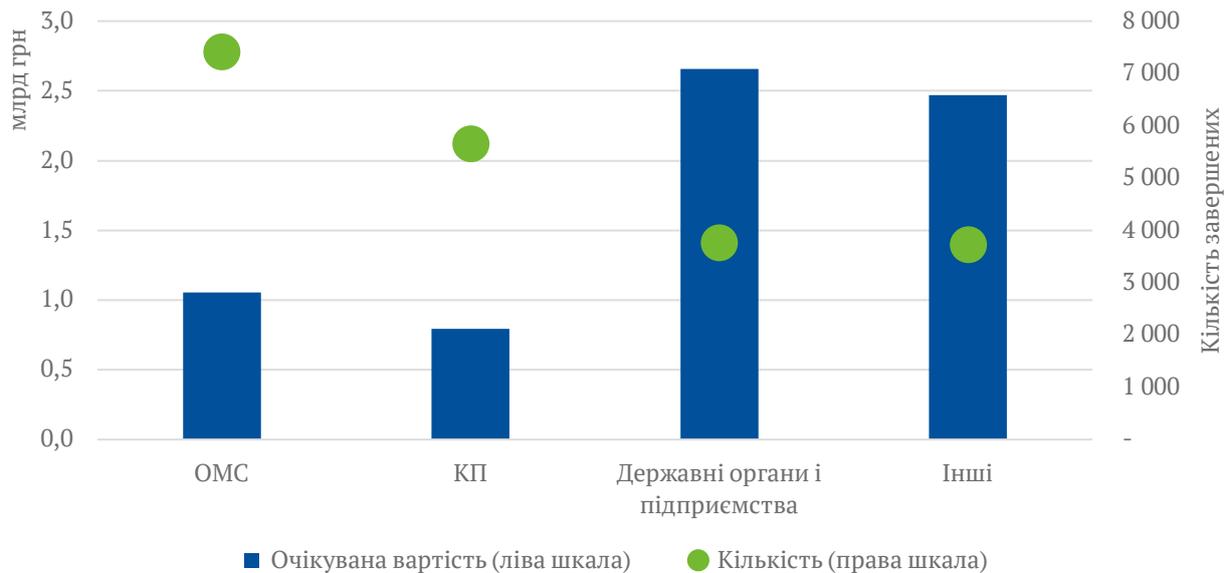
Рисунок 1. Розподіл тендерів за типом переможців закупівель (враховано лише комунальні та приватні підприємства)



Джерело: bi.prozorro

Органи місцевого самоврядування і комунальні підприємства організують найбільшу кількість тендерних процедур у сфері дорожніх робіт, хоча і на значно нижчу суму вартості, порівняно з державними органами і підприємствами (в т. ч. зі структури Укравтодору) (Рис. 2).

Рисунок 2. Розподіл тендерів за типом організатора закупівель



Джерело: bi.prozorro

2. КЕЙС КК «КИЇВАВТОДОР»

Як згадувалося вище, Київ – єдина адміністративно-територіальна одиниця України, де в галузі дорожньо-мостового господарства діють виключно комунальні підприємства.

Київавтодор – це комунальна корпорація (саме такою є офіційна організаційно-правова форма компанії). Вона об'єднує 17 юридичних осіб, кожна з яких подає власну фінансову звітність:

- 10 районних шляхово-експлуатаційних управлінь (ШЕУ), а також ШЕУ «Магістраль»;
- Київміськвітло, що утримує систему освітлення;
- Київавтошляхміст, що утримує мости та шляхопроводи;
- Автодорсервіс, завод з переробки асфальту;
- КАТП-273904, що оперує автопарком;
- Учбово-курсний комбінат (у штаті якого лише 6 працівників).

КК «Київавтодор» виконує функції замовника будівництва, реконструкції та ремонту транспортних об'єктів в місті Києві. Йому делеговані повноваження централізовано регулювати діяльність підпорядкованих КП.

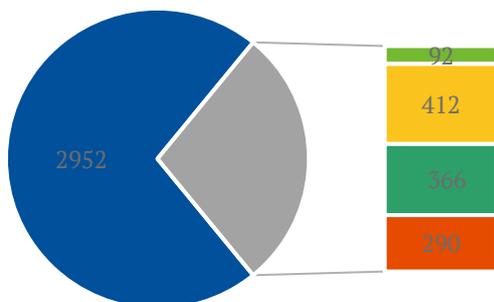
Головний офіс КК «Київавтодор» є службою замовника на реконструкцію та капітальний ремонт доріг у Києві. У 2020 році корпорація отримала 26,4 млн грн за виконання функцій замовника на будівництво, реконструкцію та ремонт. 16,3 млн грн – за нанесення розмітки за кошти бюджетного асигнування. Станом на кінець 2020 року, 3,9 млн грн було отримано, а 2,5 млн складала заборгованість ШЕУ та інших підпорядкованих підприємств за централізоване управління.

Саме підпорядковані КП утримують транспортні об'єкти, зокрема, виконують поточні ремонти, прибирання. КП «Київміськвітло замовляє роботи з ремонту мереж освітлення.

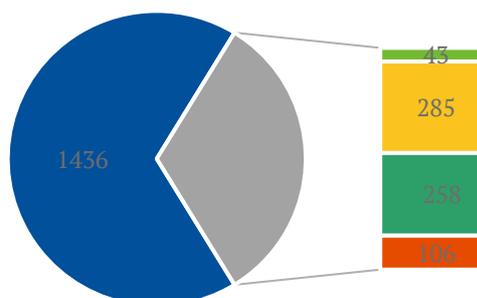
Як бачимо на графіках нижче, переважну частку виручки і чистого прибутку генерують ШЕУ, в яких працює найбільше людей. Натомість Головний офіс (юридична особа КК «Київавтодор») генерує найбільше чистого прибутку – хоча в будь-якому разі операційний дохід забезпечується переважно бюджетними надходженнями.

Рисунок 3. Основні фінансово-економічні показники підприємств КК «Київавтодор» (у дужках – КВЕД підприємства)

Кількість працівників, 2020



Виручка, 2020, млн грн



Чистий прибуток, 2020, млн грн

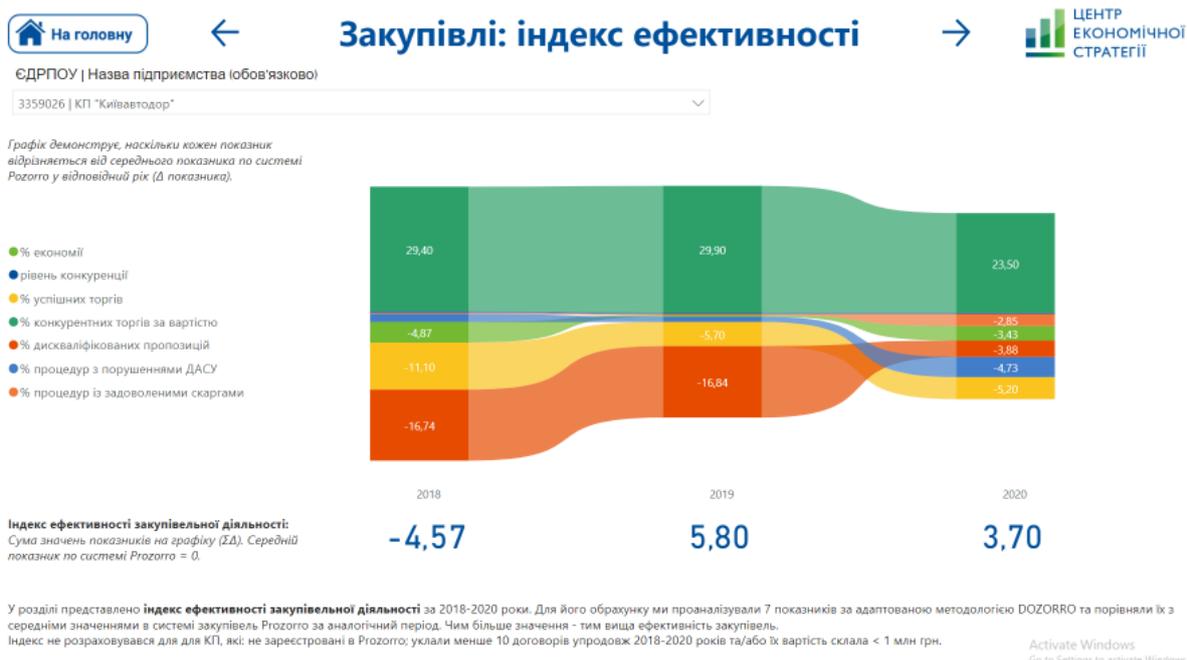


- КК "Київавтодор" (71.12)
- КП ШЕУ * 10
- КП "Київміськвітло" (35.13)
- КП "Київавтошляхміст" (52.21)
- Інші (4 КП)

Джерело: фінансова звітність підприємств

Київавтодор має єдиного головного розпорядника бюджетних коштів – Департамент транспортної інфраструктури КМДА. Організаційно-правова форма корпорації дозволяє керувати підпорядкованими підприємствами, які сплачують компанії за надані послуги керування.

Рисунок 4. Індекс ефективності закупівель КК «Київавтодор»



Джерело: дашборд Центру економічної стратегії «[Комунальні підприємства Києва](#)»

Як бачимо, частка дискваліфікованих пропозицій КК «Київавтодор» порівняно з середнім значенням по системі Прозорро значно зменшилась, що сприяло тому, що індекс ефективності закупівель Головного офісу Київавтодору став позитивним (3,70), на відміну від показника 2018 року (-4,57).

Таблиця 1. ТОП-3 із 10 замовників з найгіршими показниками дискваліфікації пропозицій у 2018-2020 рр. (зі структури Київавтодору)

Організатор	2018		2019		2020	
	Кількість лотів	Дискваліфіковано пропозицій	Кількість лотів	Дискваліфіковано пропозицій	Кількість лотів	Дискваліфіковано пропозицій
КК «Київавтодор»	184	33,14%	137	33,44%	68	18,98%
КП «ШЕУ Печерського району м. Києва»	191	24,57%	135	38,83%	171	15,57%
КП «Київміськвітло»	572	33,86%	503	26,90%	410	27,20%

Джерело даних: bi.prozorro

Як зазначалося в попередній аналітичній записці, присвяченій київським комунальним підприємствам, Київавтодор фігурує в низці кримінальних справ щодо завищення вартості будівельних робіт як на стадії проектування, так і безпосередньо в ході виконання ремонтних та будівельних робіт.⁴ Також виявлені факти завищення вартості використаних будівельних матеріалів та обсягів робіт при капітальному ремонті та будівництві доріг. Ця схема Київавтодору в роботі з підрядниками використовувалася неодноразово.⁵

⁴ Що робити Києву з комунальними підприємствами? <https://ces.org.ua/kyiv-municipal-enterprises-papers/>

⁵ Наші гроші. 2020. Кримінальне досьє лідерів картелю. «Онур Конструкціон» і «Онур Таахут». <https://nashigroshi.org/2020/04/22/kryminal-ne-dos-ie-lideriv-karteliu-onur-konstruktсион-i-onur-taakhut/>

Була і курйозна історія: за повідомленням журналістів «Наші Гроші»⁶, Київавтодор витратив 395,42 мільйони гривень на роботи з прибирання і вивезення снігу з листопада 2019 по квітень 2020 року. І це при тому, що за весь цей період у Києві випало лише 46 мм опадів, жодного разу не сформувавши покриття, який потрібно було б прибирати.

Підпорядковані Комунальній корпорації «Київавтодор» комунальні підприємства (районні ШЕУ) фігурували в одних і тих самих протизаконних схемах.

3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ СЕРВІСНІ КОНТРАКТИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Складнощі із запровадженням середньо- і довгострокових контрактів на утримання доріг і вулиць виникають передусім через щорічне прийняття бюджету, що не дозволяє оголошувати тендери на середньострокові сервісні контракти.

На національному рівні цю проблему почали вирішувати раніше. У 2016 році зміни до статті 6 Закону України «Про автомобільні дороги» передбачили можливість здійснення експлуатаційного утримання автомобільних доріг на основі довгострокових (до семи років) договорів про утримання автомобільних доріг загального користування за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану.⁷

Згідно з такою моделлю, на тендер виставляються лоти на експлуатаційне утримання ділянки дороги на встановленому рівні протягом досить довгого періоду.

Підрядники отримують плату не за виконані роботи, а за підтримання певного рівня обслуговування. Відповідно, виконавець має, з одного боку, оптимізувати видатки для того, аби конкурувати за ціною на тендері, а з іншого – своєчасно здійснювати необхідні роботи. Недотримання стандартів обслуговування має призводити до штрафних санкцій для виконавця. Причому аварійні роботи оплачуються окремо.

Рівні обслуговування, рівні утримання, їх характеристики та обґрунтування їх застосування чітко визначені національними стандартами – ДСТУ 8992:2020 «Автомобільні дороги. Настанова з обґрунтування рівнів обслуговування під час експлуатаційного утримання» та ДСТУ 8993:2020 «Автомобільні дороги. Рівні обслуговування під час експлуатаційного утримання», які **набули чинності з 01 липня 2021 року**. Відповідно до них встановлено рівні обслуговування – сукупність показників, встановлених для кожного виду дефекту елемента дороги.

Щодо порядку визначення орієнтовних обсягів робіт з експлуатаційного утримання, то для вирішення цього завдання було розроблено «Методичні рекомендації з визначення прогностичних обсягів робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування при реалізації довгострокових договорів (контрактів)».

У їх основу було покладено такі принципи:

– ліквідація всіх дефектів, передбачених ДСТУ 8993;

⁶ Наші гроші. 2020. Кличко витратив майже 400 мільйонів гривень на прибирання неіснуючого снігу у столиці.

<https://nashigroshi.org/2020/05/22/94565/>

⁷ http://dorogimosti.org.ua/files/upload/8-19_Bezugliy_Bibykh.pdf

- отримання підрядником дороги без дефектів, а у разі їх наявності на момент отримання — передбачення окремих коштів на їх усунення;
- виконання аварійних робіт не входить до переліку прогнозних обсягів робіт;
- можливість визначення прогнозних обсягів робіт на підставі даних щодо проведених обсягів робіт за попередні роки або експертно.⁸

На прикладі лібералізації ринку експлуатаційного утримання доріг державного значення можна побачити, що державне публічне акціонерне товариство ПАТ «ДАК “Автомобільні дороги України”» не витримало конкуренції з приватними експлуатантами доріг.

Ліквідувати ПАТ «ДАК “Автомобільні дороги України”» планували принаймні двічі. У 2019 році тодішній міністр інфраструктури Владислав Криклій заявляв про такі плани, а з вересня 2015 року компанія майже два роки перебувала у стані ліквідації.⁹

4. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Загалом по Україні утриманням доріг займаються і комунальні, і приватні, й інші підприємства. Причому у 8 областях кількість працівників приватних та інших підприємств переважає кількість працівників КП.

Київ є єдиною адміністративно-територіальною одиницею, де всі 13 підприємств у цій сфері перебувають лише в комунальній власності. Вони об'єднані в Комунальну корпорацію «Київавтодор», до якої додатково входять ще три КП (учбово-курсний комбінат, автотранспортне підприємство і завод з переробки асфальту).

Як капітальні ремонти і нове будівництво (яке замовляє головний офіс КК «Київавтодор»), так і експлуатаційне утримання доріг (яким займаються шляхово-експлуатаційні управління) фінансуються з міського бюджету.

Для того, аби залучити бізнес до експлуатаційного утримання доріг, варто запроваджувати механізми середньострокових або довгострокових сервісних контрактів.

Для підвищення конкуренції перед проведенням закупівель таких послуг місту варто проводити попередні ринкові консультації з потенційними учасниками тендерів задля визначення ключових аспектів тендерної документації. Для Києва можна передбачити можливість провести таку закупівлю в рамках експерименту в одному з районів міста.

Відокремлення служби замовника від комунальних підприємств шляхово-експлуатаційних управлінь має стати запобіжником від того, що комунальні підприємства отримуватимуть неконкурентну перевагу або, навпаки, неофіційно залучатимуться до виконання робіт замість приватного підрядника.

Розробка типових контрактів, аби органи місцевого самоврядування як замовники були впевнені у тому, що до такого контракту включені достатні механізми контролю якості та санкції за порушення нормативного стану доріг.

⁸ http://dorogimosti.org.ua/files/upload/8-19_Bezugliy_Bibykh.pdf

⁹ <https://www.epravda.com.ua/news/2019/11/19/653909/>

Додаток. Підприємства структури КК «Київавтодор»

№ з/п	ЄДРПОУ	Категорія, назва підприємства	Орган управління (департамент/РДА)
3359026		Комунальна корпорація «Київавтодор»	Транспортної інфраструктури
05446166		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Дніпровського району міста Києва»	Транспортної інфраструктури
03359090		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Святошинського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
31806946		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Солом'янського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
033591151		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Печерського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
31722818		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Дарницького району” м. Києва»	Транспортної інфраструктури
31868786		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Шевченківського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
03359121		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Подільського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
03334894		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Голосіївського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
04590234		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Деснянського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
05465258		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Оболонського району м. Києва»	Транспортної інфраструктури
05445534		Комунальне підприємство «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них “Магістраль”»	Транспортної інфраструктури
03359018		Комунальне підприємство по ремонту і утриманню мостів і шляхів м. Києва «Київавтошляхміст»	Транспортної інфраструктури
30441310		Комунальне підприємство «Автодорсервіс» (відновлення відсортованих відходів)	Транспортної інфраструктури
05433011		Комунальне автотранспортне підприємство №273904 КАТП-273904	Транспортної інфраструктури
03360905		Комунальне підприємство електромереж зовнішнього освітлення м. Києва «Київміськвітло»	Транспортної інфраструктури
05456681		Комунальне підприємство «Учбово-курсний комбінат» (навчання, робочі професії, підвищення кваліфікації)	Транспортної інфраструктури