



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ
БРІФ

ЯК ЗАЛУЧИТИ ДО УПРАВЛІННЯ ЗЕЛЕНИМИ НАСАДЖЕННЯМИ ПРИВАТНИЙ БІЗНЕС?



Дослідження проведено за фінансової підтримки Atlas Network

ПІДГОТУВАВ:

Богдан Прохоров

ДАТА:

28 грудня 2021 р.

ЗМІСТ

1. Контекст і значення проблеми	3
2. Кейс КО «Київзеленбуд».....	4
3. Чому необхідні зміни – опис існуючих політик.....	7
4. Варіанти політик	8
5. Що варто зробити для залучення бізнесу?	9
Додаток. Комунальні підприємства КО «Київзеленбуд»	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.

У цьому аналітичному бріфі ми продовжуємо дослідження комунальних підприємств [України](#) та [Києва](#). Додатково, для формулювання проблем та висновків, ми використали матеріали круглого столу "[Комунальні підприємства чи аутсорс: що заважає бізнесу надавати більше міських послуг?](#)", проведеного 15 грудня в Києві.

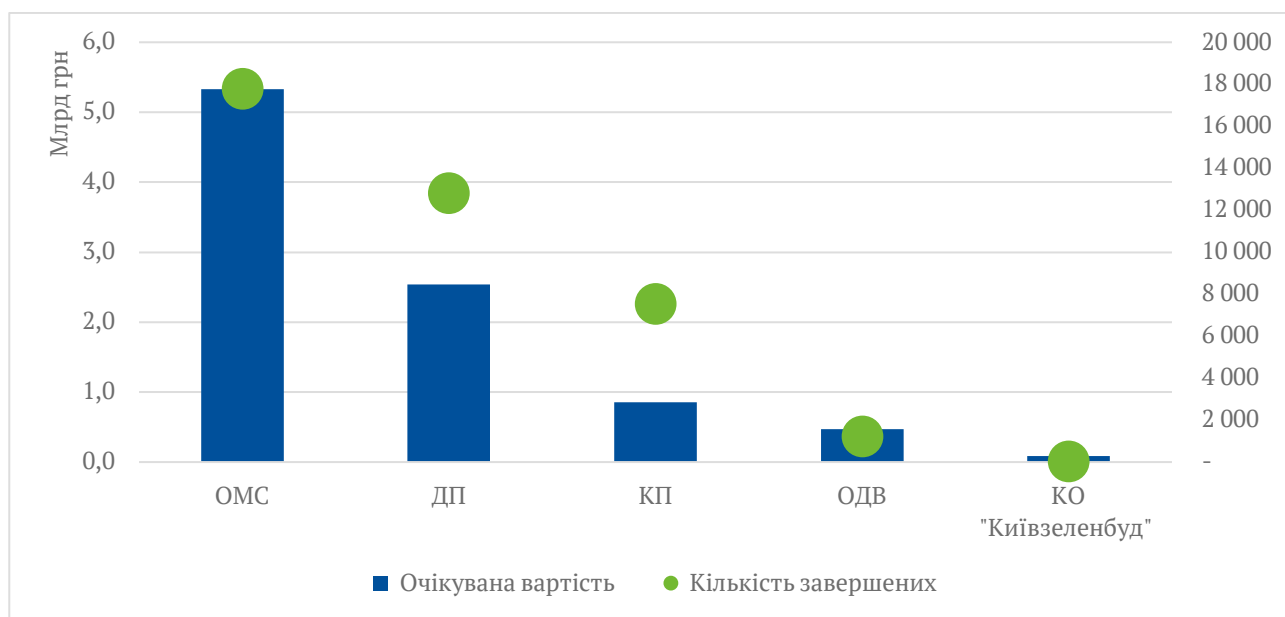
1. КОНТЕКСТ І ЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Утримання зелених насаджень та створення нових є однією з найбільш «видимих» сфер міської політики. За даними Мінрегіону, загалом по Україні у 2020 році на утримання зелених насаджень загального користування витрачено понад 1,3 млрд гривень.

Управління зеленими насадженнями в Києві та містах України здебільшого займаються комунальні підприємства. Станом на 2020 рік, за даними Мінрегіону, зелені насадження утримують 666 підприємств, з них більшість комунальних – 554; приватних компаній – 81, інших форм власності – 31.

Закупівлі робіт та послуг з утримання, реконструкції та ремонтів парків і зелених насаджень проводять здебільшого органи місцевої влади та їх підрозділи, а також підпорядковані їм комунальні підприємства (див. рисунок нижче).

Рисунок 1. Кількість завершених закупівель та їх очікувана вартість за замовниками



Джерело: bi.prozorro

На національному рівні утримання зелених насаджень регулюється законами («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів») та нормативно-правовими актами.

Згідно із статтею 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», організація та контроль благоустрою, озеленення, охорони зелених насаджень є компетенцією виконавчих органів місцевих рад.¹

Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», до повноважень рад та їх виконавчих органів у цій сфері належить:

- затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою;
- затвердження правил благоустрою;
- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб);
- визначення на конкурсних засадах підприємств, установ та організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою.

Як бачимо, визначати на конкурсних засадах балансоутримувачів територій орган місцевого самоврядування може лише, якщо він не утворив відповідного комунального балансоутримувача.

Відповідно, наявні комунальні підприємства-балансоутримувачі перебувають у привілейованому становищі, оскільки саме за поданням таких підприємств ОМС щорічно затверджують заходи з утримання та ремонту об'єктів благоустрою та передбачають на це кошти. Така практика призводить до створення перешкод для входження у сферу благоустрою учасників інших форм власності, запровадження ринкових відносин у цій сфері та, відповідно, не сприяє заощадженню ресурсів бюджетів.

Навіть за наявності річних тендерів на утримання зелених зон (наприклад, така практика є у Львові), для постачальника є надто ризикованим інвестувати в техніку та наймати персонал – оскільки він не має певності, що виграє той самий тендер наступного року. Ринок таких послуг перебуває в Україні у зародковому стані.

Замовникам так само комфортніше працювати з комунальними підприємствами. Вони є більш підконтрольними та лояльними до міської ради. Тому важелі впливу на комунальне підприємство щодо конкретних робіт є більшими, ніж на приватне підприємство, інтереси якого представляє зацікавлений і незалежний від міста менеджмент.

2. КЕЙС КО «КИЇВЗЕЛЕНБУД»

Комунальне об'єднання «Київзеленбуд» об'єднує 14 юридичних осіб. Це робить його найбільшою структурою з утримання міських зелених насаджень в Україні, а також одним з найбільших комунальних утворень у м. Києві.

¹ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sfery-zelenogo-gospodarstva-za-2020-rik/>

За повідомленням КМДА, на балансі підприємства перебуває 111 парків загальною площею 2,7 тис. га, 466 скверів площею понад 420 га, 59 бульварів площею до 200 га, а також 32,6 тис. га лісопаркового господарства.²

КО «Київзеленбуд» – це об'єднання 10 районних комунальних підприємств з утримання зелених насаджень (УЗН) і трьох лісогосподарських підприємств (ЛПГ). Вони здійснюють утримання всіх зелених зон комунальної власності міста Києва і трьох лісопаркових господарств. Формально вони є незалежними – оскільки мають різні джерела фінансування і різних головних розпорядників бюджетних коштів. Фактично – об'єднання сприяє синхронізації дій цих КП.

Юридична особа – комунальне об'єднання «Київзеленбуд» виконує, поміж інших, три основні функції:

- служба замовника при здійсненні капітальних ремонтів парків та скверів;
- оформлення земельних ділянок під новоствореними зеленими зонами (після створення нових парків і скверів рішенням Київської міської ради);
- координація районних управлінь зелених насаджень та лісопаркових господарств.

Ці функції забезпечуються бюджетним фінансуванням. У 2020 році КО «Київзеленбуд» був одним з 15 найбільших отримувачів коштів міського бюджету (загальна сума склала 448 млн грн для всіх підприємств об'єднання, з них 417 млн отримало головне підприємство).

Комунальні підприємства з утримання зелених насаджень отримують фінансування від районних державних адміністрацій, а також самі можуть брати участь у публічних закупівлях як учасники.

Загалом на підприємствах – юридичних особах КО «Київзеленбуд» працює 2,8 тисяч працівників (більшість з них – у КП УЗН).

Сукупно 14 юридичних осіб мають 1,2 млрд грн власного капіталу. У 2020 році вони отримали сумарно 920 млн грн виручки (з них 671 млн грн забезпечує міський бюджет) та 7 млн грн прибутку.³

Як компанія, що замовляє послуги за кошти міського бюджету, КО «Київзеленбуд» зобов'язане проводити закупівлі з використанням електронної системи Прозорро.

Індекс ефективності КО «Київзеленбуд» як замовника за 2018-2020 р. покращився порівняно з середнім показником по системі Прозорро (див. рисунок нижче). Порівняно із середнім значенням серед усіх замовників, підприємство має значно вищий відсоток закупівель із задоволеними скаргами та значно менший відсоток економії. Втім, це компенсується зростанням частки успішних торгів та значно вищою за середній показник часткою конкурентних торгів за вартістю.

² https://kyivcity.gov.ua/navkolyshnie_seredovyshche_mista/parky_ta_zeleni_zony/1043/

³ КО «Київзеленбуд» не подає консолідованої фінансової звітності, тому дані можуть не відображати реального стану.

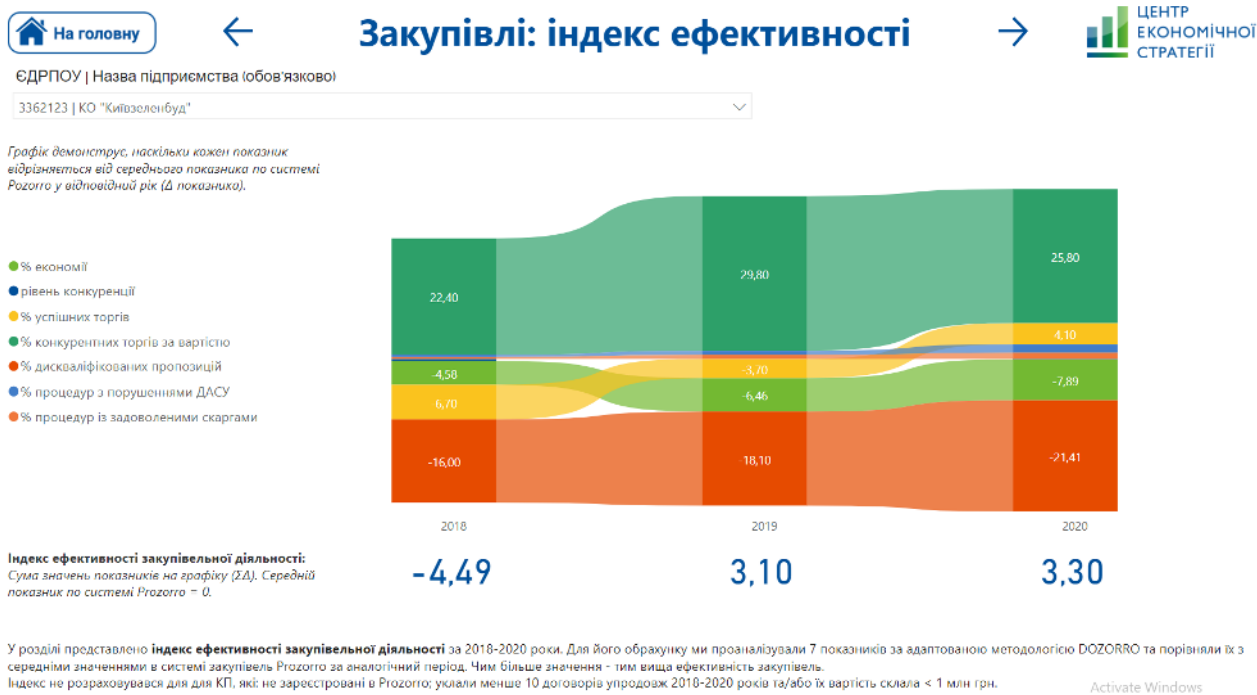


Рисунок 2. Індекс ефективності закупівель КО «Київзеленбуд»

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

Окрім КО «Київзеленбуд» як замовника ремонтів та реконструкції зелених зон, Київ має шість парків – комунальних установ (які є одночасно замовниками та утримувачами території та можуть здійснювати комерційну діяльність). Слід зазначити, що КО «Київзеленбуд» не є «монополістом» щодо парків – так, замовником реконструкції парку «Кіото» було КП «Київський центр розвитку міського середовища».⁴

Київзеленбуд регулярно ставав фігурантом журналістських розслідувань. У цих публікаціях КО закидали завищення вартості використаних матеріалів, завищення обсягів робіт, встановлення дискримінаційних кваліфікаційних вимог тощо. Також КО звинувачували в оплаті послуг, які по факту надавали не підрядники, а працівники підпорядкованих районних КП УЗН.

Спільнота Dozorro випустила підбірку щодо «схем» на будівництві парків.⁵ Журналісти регулярно повідомляють про порушення під час реконструкції парків. Аудит виявив, що на ремонті парку

⁴ <https://prozorro.gov.ua/tender/search/?status=complete&edrpou=40092489>

⁵ <https://dozorro.org/blog/skilki-koshtuvav-vash-park-vitrati-i-vtrati>

«Наталка» в Оболонському районі⁶ бюджетні втрати склали 20,6 млн гривень, на ремонті парку «Юність» у Солом'янському районі⁷ – 2,8 млн грн.

Аудитори також зафіксували втрати на суму 11 млн грн, завдані бюджету міста ще одним КП, яке замовило реконструкцію парку, а саме: згаданим вище КП «Київський центр розвитку міського середовища».⁸

3. ЧОМУ НЕОБХІДНІ ЗМІНИ – ОПИС ІСНУЮЧИХ ПОЛІТИК

В Україні фактично відсутній ринок послуг догляду за парками та міськими зеленими насадженнями. Основною перепорою є державні галузеві норми, що були переглянуті у 2004 році. Вони визначають вартість утримання квадратного метру зелених насаджень та нормативні витрати на кожну роботу (висаджування рослин, догляд, прибирання тощо). З цим фактором пов'язані дві основні проблеми:

- Ця нормативна вартість у кілька разів більша, ніж те фінансування, яке фактично утримують комунальні підприємства з утримання зелених насаджень у розрахунку на квадратний метр території.
- Диспропорції між вартістю різних робіт. Зокрема, йдеться про високу вартість на такі «невидимі» роботи, як прибирання, покоси тощо, та про занижену вартість на роботи, які впливають на довгостроковий стан насаджень (висаджування, догляд і так далі).

Відповідно, комунальним підприємствам вигідно виконувати «невидимі» роботи та невикладно – фахові роботи з догляду за насадженнями, які вимагають вищої кваліфікації персоналу.

В наших аналітичних записках про комунальні підприємства ми згадували, що одна з причин низької залученості бізнесу до надання послуг – низька якість проведення закупівель замовниками, що спричиняє недовіру бізнесу до участі в державних і місцевих тендерах. Також КП надають перевагу при замовленні на надання робіт і послуг, що закуповуються містом.

Рисунок 3. Розподіл за переможцем торгів на закупівлю робіт і послуг з утримання, ремонту та реконструкції зелених насаджень (завершені закупівлі, 2020-2021 р.)

⁶ Наші гроші. 2020. Поліція розслідує завищення на 22 мільйона ремонту парку на Оболоні, яку комунальники Кличка замовили за 120 мільйонів. <https://nashigroshi.org/2020/01/16/politsiia-rozsliduie-zavyshchennia-na-22-mil-yona-remontu-parku-na-oboloni-iaku-komunal-nyky-klychka-zamovyly-za-120-mil-yoniv/>

⁷ Наші гроші. 2019. Поліція розслідує завищення на 40% робіт з благоустрою озера в парку Відрадный, який у Кличка замовили за 40 мільйонів. <https://nashigroshi.org/2019/12/04/politsiia-rozsliduie-zavyshchennia-na-40-robit-z-blahoustroiu-ozera-v-parku-vidradnyy-iaky-u-klychka-zamovyly-za-40-mil-yoniv/>

⁸

[https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/b3ee4ef4a4e9ca24c2257c210037e49a/5000bdd1b7f26413c2257eb9003165b1/\\$FILE/15.02.2019%20%D0%9A%D0%A6%D0%A0%D0%9C%D0%A1.pdf](https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/b3ee4ef4a4e9ca24c2257c210037e49a/5000bdd1b7f26413c2257eb9003165b1/$FILE/15.02.2019%20%D0%9A%D0%A6%D0%A0%D0%9C%D0%A1.pdf)



Джерело: bi.prozorro

4. ВАРІАНТИ ПОЛІТИК

1. Поєднання функцій замовника та виконавця в окремих підприємствах – юридичних особах парків.

Модель так званого «господаря парку» передбачає, що місто фінансує утримання юридичної особи, яка, своєю чергою, утримує парк. З одного боку, це дає місту гарантований результат – парк утримується за наявні кошти. Разом з тим, ризики такої моделі є значними:

- Падіння якості послуг через відсутність контролю по лінії замовник – виконавець;
- Відсутність мотивації підвищувати ефективність діяльності;
- Низькі зарплати працівників.

Така модель наразі впроваджується в окремих містах, зокрема і в Києві, для великих парків.

2. Конкурс/закупівля послуги з утримання зелених насаджень міста чи його частини для приватних компаній.

Наразі ринок надання таких послуг в Україні та в окремих містах нерозвинений, на ньому переважають комунальні підприємства. Їх конкуренція з приватними підприємствами (на закупівлях містами послуг з утримання зелених насаджень на рік) можлива, але існують такі застереження:

- Надання необґрунтованої переваги «власному» комунальному підприємству з боку міста як замовника;
- КП можуть пропонувати нижчу вартість послуг завдяки бюджетній підтримці, тоді як приватні – завдяки податковій оптимізації або діяльності у формі фізичної особи-підприємця (ФОП);
- Ризик ненадійного постачання послуг з боку приватної компанії (банкрутство, судові спори з містом, невідповідність якості надання послуг тощо).

Розв'язанням частини таких проблем могло би стати укладання довгострокових сервісних контрактів на обслуговування зелених насаджень та зелених зон. Тоді місто могло би встановлювати критерії їх стану, а приватний провайдер – оптимізувати витрати так, аби надавати послуги якісно.

5. ЩО ВАРТО ЗРОБИТИ ДЛЯ ЗАЛУЧЕННЯ БІЗНЕСУ?

На основі аналізу та круглого столу з представниками місцевого самоврядування, бізнесу та Антимонопольного комітету ми рекомендуємо такі дії.

Загалом варто підвищувати довіру бізнесу до міської влади, і навпаки. Щоб подолати брак довіри, органи місцевого самоврядування можуть проводити консультації з ринком перед проведенням закупівель – для визначення найкращої їх конфігурації та залучення якомога більше учасників до процедури.

Варто відокремити службу замовника від підприємств з утримання зелених насаджень. Їх поєднання в єдиній юридичній особі створює ризики відсутності стимулів підвищення ефективності діяльності КП, а також сприяє корупційним ризикам і антиконкурентним практикам.

Служба замовника має бути фаховою організацією, здатною провести консультації з ринком, організувати конкурентні закупівлі послуг та укласти контракт з переможцем, а також проконтролювати виконання зобов'язань. Функція контролю також може бути відокремлена (як приклад, можна навести «Інституцію садівників» у Львові).

Для більш ефективної роботи наявних комунальних підприємств та виконання всіх робіт з утримання зелених насаджень варто переглянути норми часу (виробітку) на роботи з озеленення – аби прибрати диспропорцію в розрахунковій вартості різних робіт.

Також варто адаптувати на національному рівні законодавство для надання можливості застосовувати середньострокові (принаймні, трирічні) сервісні контракти з експлуатантами. Це сприятиме розвитку ринку приватних компаній з утримання зелених насаджень, оскільки дозволить планувати розвиток та окупність здійснених інвестицій.

ДОДАТОК. КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА КО «КИЇВЗЕЛЕНБУД»

№	ЄДРПОУ	Категорія, назва підприємства	Орган управління (департамент/РДА)
Утримання зелених насаджень, лісопаркові			
1	03359799	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Голосіївського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
2	31722949	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Дарницького району м. Києва	Екології та природних ресурсів
3	04589645	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Деснянського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
4	03359813	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Дніпровського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
5	05416745	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Оболонського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
6	03359760	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Печерського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
7	03359701	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Подільського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
8	03359753	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Святошинського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
9	31806913	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Солом'янського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
10	31753249	Комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень Шевченківського району м. Києва	Екології та природних ресурсів
11	03359635	Комунальне підприємство «Дарницьке лісопаркове господарство»	Екології та природних ресурсів
12	03359747	Комунальне підприємство «Лісопаркове господарство "Конча-Заспа"»	Екології та природних ресурсів
13	03359687	Комунальне підприємство «Святошинське лісопаркове господарство»	Екології та природних ресурсів
14	03362123	КО «Київзеленбуд» (головний офіс)	Екології та природних ресурсів