НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ
ПРИ УПРАВЛІННІ

КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

*ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ
ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ*
2022

ЗМІСТ

ВСТУП 03

Корупційний ризик № 1. Призначення керівниками комунальних підприємств підконтрольних осіб без проведення конкурсів 06

Корупційний ризик № 2. Зловживання, бездіяльність та уникнення відповідальності за неефективні управлінські дії внаслідок відсутності Типової форми контракту з керівником комунального підприємства 11

Корупційний ризик № 3. Призначення на посади керівників комунальних підприємств за наявності конфлікту інтересів 14

Корупційний ризик № 4. Блокування створення або обмеження повноважень наглядових рад для збереження політичного впливу на господарську діяльність комунального підприємства 17

Корупційний ризик № 5. Неправомірне збагачення особи через виконання функцій керівника комунального підприємства та суб'єкта господарювання, який надає аналогічні чи подібні послуги на ринку 21

Корупційний ризик № 6. Збереження впливу на керівництво підприємства шляхом одноосібного контролю за нарахуванням заробітної плати 24

Корупційний ризик № 7. Зловживання та бездіяльність керівництва комунальних підприємств, пов'язані із неналежною реалізацією ОМС функцій власника 27

Корупційний ризик № 8. Недоцільне створення комунальних підприємств для виводу коштів місцевого бюджету 31

Корупційний ризик № 9. Виведення бюджетних коштів через отримання комунальними підприємствами необґрунтованих дотацій та державної допомоги 34

Корупційний ризик № 10. Приховування публічної інформації щодо господарської діяльності комунального підприємства з метою обмеження громадського контролю 38

Рекомендації для впровадження на загальнонаціональному рівні 42

ВСТУП

Головними завданнями органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина, створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення, а також розвиток місцевої демократії. Для реалізації пріоритетних завдань ОМС володіють правом розпоряджатись комунальною власністю від імені громади, мають низку повноважень в галузях бюджету, фінансів, ЖКГ, транспорту, будівництва, земельних відносин, освіти, що визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також можуть мати окремі повноваження органів виконавчої влади.

Новий поштовх до формування більш ефективного інституту місцевого самоврядування дала реформа децентралізації, яка розпочалася в Україні у 2014 році шляхом прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Територіальне об'єднання, яке відбувалося поступово, йшло паралельно з передачею додаткових повноважень та фінансових ресурсів на місцевий рівень, що своєю чергою зумовило створення нових комунальних підприємств.

Кожна громада в Україні відповідно до законодавства може створювати для задоволення інтересів та потреб населення комунальні підприємства, які переважно є комерційними і мають приносити прибуток до місцевого бюджету. Тільки за період 2020 року місцеві ради створили 1,4 тис. комунальних підприємств і зараз їх понад 14 тисяч. Проте така кількість не спричиняє позитивний ефект для розвитку територіальних громад, а навпаки зумовлює втрати коштів місцевих бюджетів через неефективність управління підприємствами комунальної власності, які у непоодиноких випадках спотворюють конкуренцію.

Так, функціонування комунальних підприємств є однією з найбільш корупційно вразливих сфер діяльності ОМС. При здійсненні управління підприємствами виникають численні корупційні ризики, зокрема випадки політичного втручання в діяльність КП, призначення на посади керівників підконтрольних місцевій владі осіб, неефективне управління активами та, як наслідок, збитковість підприємств, розкрадання коштів при здійсненні публічних закупівель. У багатьох громад немає чіткої політики власності підприємств, а також неналежно забезпечене публічне інформування та оприлюднення звітності про роботу комунальних підприємств.

Перераховані факти свідчать про те, що немає належних запобіжників, встановлених нормативно-правовими та локальними актами, що спричиняють систематичну корупцію та призводять до зростання статистики правоохоронних органів щодо кримінальних справ, пов'язаних з корупцією на комунальних підприємствах.

Разом з цим, війна російської федерації проти України, розпочата в лютому 2022 року, вплинула, серед іншого, на демократичне врядування в Україні на всіх рівнях, включаючи і позитивну динаміку органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації та діяльності їхніх підвідомчих підприємств та установ. Для належного та ефективного прийняття рішень у викликах воєнного часу Верховна Рада прийняла Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», яким уточнено окремі питання здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Зміни, як наслідок, можуть стати стимуляторами додаткових корупційних практик у сферах, які і в довоєнний час належали до високого рівня корупційних ризиків.

Зокрема, на період дії воєнного стану наділяє очільників ОМС правом одноосібно призначати осіб на посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування, без проведення конкурсного відбору. Стосовно такої особи у період воєнного стану не проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», та перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади».

Крім того, згідно зі змінами у період дії воєнного стану усі проєкти актів ОМС, а також їхніх посадових осіб не потребують оприлюднення. Не застосовуються і норми Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», тобто у цей період ОМС не ведуть моніторинг місцевих ресурсів, які можуть визначатися як державна допомога комунальним суб'єктам господарювання.

Разом з тим, для ефективного подолання наслідків війни та пришвидшення післявоєнного відновлення процес реформ має супроводжуватися невідкладними заходами, спрямованими, зокрема, і на зменшення корупції на комунальних підприємствах шляхом встановлення дієвих запобіжників.

Враховуючи вищезазначене, спеціалісти напряму аналізу корупційних ризиків Національного агентства з питань запобігання корупції ідентифікували найбільш поширені корупційні ризики при управлінні українськими комунальними підприємствами та напрацювали рекомендації, спрямовані на усунення та упередження виникнення корупційних схем.

Звіт може бути основою для формування нових підходів до управління комунальними підприємствами в органах місцевого самоврядування, а також посприяти збільшенню ефективності управління активами громад.

Ризик 1.

ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКАМИ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ПІДКОНТРОЛЬНИХ ОСІБ БЕЗ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСІВ

Чинне законодавство, яке регулює процедуру створення, управління та ведення господарської діяльності комунальними підприємствами, не передбачає обов'язкового проведення конкурсів на зайняття керівних посад.

Винятком є лише деякі типи комунальних підприємств, на кшталт закладів охорони здоров'я та освіти. Для них діють спеціальні законодавчі норми, згідно з якими Уряд встановлює порядок проведення конкурсів на зайняття посади керівника комунального закладу, порядок укладання контракту з ним, а також затверджує типову форму такого контракту. В інших випадках, що охоплюють понад 10 тис. комунальних підприємств по всій країні, процедура призначення та звільнення керівників відбувається відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно із законодавством сільський, селищний або міський голова має повноваження одноосібно приймати рішення про призначення та звільнення керівників комунальних підприємств, установ та організацій. Законодавче регулювання призначення керівників комунальних підприємств обмежене однією статтею закону (крім галузей освіти, охорони здоров'я, культури), немає правового регулювання проведення кадрових конкурсів на призначення таких керівників, не визначені критерії та вимоги, які враховує очільник ОМС при призначенні відповідної особи керівником комунального підприємства.

Це призводить до того, що здебільшого комунальні підприємства очолюють особи, наближені до очільника органу місцевого самоврядування, депутатського корпусу або виконавчого органу місцевої ради. Підконтрольний керівник КП має можливість реалізували корупційні зловживання на користь осіб, які сприяли його призначенню. З урахуванням того, що депутати органів місцевого самоврядування приймають рішення щодо виділення коштів місцевого бюджету на функціонування КП, збільшується корупційний ризик виведення коштів місцевого бюджету через підконтрольні комунальні підприємства.

Згідно з аналізом біографічних даних очільників КП критеріями призначення у непоодиноких випадках є спільні минулі бізнес-зв'язки з очільником ОМС, приналежність до однієї політичної партії тощо. Такий «зручний кадровий менеджмент» унеможливлює громадський контроль, позбавляючи можливості вплинути на призначення у разі сумнівів у доброчесності кандидата, адже інформація про призначення особи з'являється вже після підписання трудового контракту.

Крім того, відсутність обов'язку проводити прозору конкурентну конкурсну процедуру для пошуку керівника комунального підприємства може спричинити додаткові ризики в сфері, зокрема:

- неможливість обрати за конкурсом професійнішого та досвідченішого кандидата для управління підприємством;
- відсутність врахування суспільної думки місцевої громади як реального власника комунального майна;
- штучне гальмування процедури приватизації/ліквідації підприємства.

Винятком є призначення керівників закладів охорони здоров'я, культури та освіти, які додатково врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2017 № 1094 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я»,[1] статтями 21-21/5 Закону України «Про культуру» [2] та статтями 38, 39 Закону України «Про повну загальну середню освіту»,[3] де передбачений конкурсний відбір та спеціальні вимоги до кандидатів. Однак, у зв'язку із повномасштабною військовою агресією проти України сільським, селищним та міським головам надали право приймати одноосібні рішення в умовах воєнного стану.

Так, Законом України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» внесено зміни, якими ***наділено очільників ОМС правом на період дії воєнного стану призначати*** керівників комунальних підприємств, установ, організацій ***без проведення конкурсного відбору.*** Стосовно кандидатів не проводяться спеціальні перевірки, передбачені законами України «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади». Прийняті зміни спрямовані підвищити швидкість ухвалення управлінських рішень керівниками ОМС під час війни, проте одночасно створюють сприятливе корупційне середовище для зайняття керівних посад недостатньо кваліфікованими чи недоброчесними особами, які керуються виключно приватним інтересом.

[1] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2017-%D0%BF#Text
[2] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text
[3] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text

КЕЙС

Більшість корупційних злочинів на підприємствах державної та комунальної власності відбуваються за участю керівного складу. За висновками правоохоронних органів [4] причинами протизаконних дій топ-менеджерів ДП та КП є комплекс безкарності, прогалини у законодавстві, які ускладнюють доведення складу економічних злочинів, а також недосконалий процес призначення на керівні посади.

Так, за повідомленнями Національного антикорупційного бюро України, кожна шоста особа, яку НАБУ підозрює в корупції, є керівником державного або комунального підприємства.

Також згідно з інформацією Державного бюро розслідувань [5] протягом 2020-2021 років службові особи структур Київської міської державної адміністрації з використанням влади та наданих їм повноважень налагодили стійкі корупційні схеми розкрадання бюджету міста Києва, який станом на кінець 2021 року становив понад 60 млрд гривень. За попередніми оцінками системна корупція посадовців КМДА щорічно може завдавати збитків територіальній громаді Києва на загальну суму приблизно 10 млрд гривень. Основним механізмом розкрадання коштів громади є їх неефективний та безконтрольний перерозподіл керівництвом КМДА між 128 комунальними підприємствами.

Державна фіскальна служба України [6] в серпні 2021 року розслідувала 9 кримінальних проваджень за фактами ухилення від сплати податків (ст. 212 КК України), зловживання службовим становищем (ст. 364), розкрадання комунального майна і коштів (ст. 191 КК України), підробки документів при реєстрації юридичних осіб (ст. 205-1). До їх вчинення причетні комунальні підприємства та суб'єкти господарювання з ознаками фіктивності, яким виділялися кошти з місцевого бюджету для надання послуг, проведення робіт та закупівель в інтересах громади м. Києва.

[4] https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/infographics/nabu-rozsliduye-ponad-100-kryminalnyh-provadzhen-shchodo-korupciyi
[5] https://dbr.gov.ua/news/sistemna-korupciya-kiivskoi-vladi-mozhe-koshtuvati-miscevij-gromadi-10-mlrd-griven-shhoroku
[6] https://lb.ua/pravo/2021/08/09/491256_40_obshukiv_75_dopitiv_dfs.html

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Розробити та затвердити рішенням місцевої ради **Порядок проведення конкурсів** на зайняття посади керівника комунального підприємства, в якому передбачити:

- склад та вимоги до членів конкурсної комісії, яка визначатиме переможців;
- вимоги щодо освіти та досвіду управлінської роботи кандидата на зайняття посади;
- термін завчасної публікації оголошення про проведення конкурсу на вебсайті місцевої ради;
- критерії конкурсного відбору та отримання балів;
- необхідність проведення аудіо- та відеофіксації засідань конкурсної комісії;
- розміщення публікації результатів конкурсного відбору з балами кандидатів і переможця на вебсайті місцевої ради;
- процедуру залучення громадськості до процесу перевірки кандидата на доброчесність;
- можливість оскарження результатів конкурсного відбору.

Розробити і затвердити Порядок формування та вимоги до конкурсної комісії, яким передбачити

- залучення до процесу відбору громадськості;
- повноваження наглядової ради (у разі їх створення) обирати керівника підприємства;
- розроблення та прийняття критеріїв підприємства, за яких пошук кандидатів на керівну посаду здійснюється із залученням рекрутингових (кадрових) агентств, шляхом розміщення відповідного оголошення на порталі публічних закупівель (за умови фінансової спроможності місцевої ради).

- **Встановити запобіжники** проти виникнення потенційного конфлікту інтересів шляхом заборони брати участь в конкурсі особі, яка:

  - є учасником чи кінцевим бінефіціарним власником суб'єкта господарювання, що надає послуги на конкурентних ринках

  - є депутатом місцевої ради, під управлінням якої перебуває комунальне підприємство

  - притягалася на підставі обвинувального вироку, що набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією.

- За результатами конкурсу **забезпечити принципи незалежності, невтручання в господарську діяльність підприємства** та усунення політичного впливу на переможця конкурсу шляхом визначення **ключових показників ефективності** на певний період для керівника в контракті, а також публічного звітування керівника за результатами роботи перед депутатським корпусом на чергових сесіях з подальшим оприлюдненням звітів та відеозаписів на офіційних сайтах місцевої ради та підприємства.

Ризик 2.

ЗЛОВЖИВАННЯ, БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ТА УНИКНЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЕФЕКТИВНІ УПРАВЛІНСЬКІ ДІЇ ВНАСЛІДОК ВІДСУТНОСТІ ТИПОВОЇ ФОРМИ КОНТРАКТУ З КЕРІВНИКОМ КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Згідно зі ст. 65 Господарського кодексу України у разі найму керівника підприємства з ним укладається договір (контракт), в якому визначаються строк найму, права, обов'язки і відповідальність керівника, умови його матеріального забезпечення, умови звільнення його з посади та інші умови найму за погодженням сторін.

Типової форми контакту для керівників комунальних підприємств законодавством не визначено, тому більшість органів місцевого самоврядування розробляють та затверджують свою типову форму. Здебільшого затверджена типова форма контракту з керівником комунального підприємства містить лише загальні права та обов'язки сторін та не враховує фідуціарні обов'язки керівника, дострокове припинення контракту у зв'язку із неналежним виконанням своїх обов'язків, показники ефективності керівника та інше. Це призводить до неможливості звільнення керівника за дії або бездіяльність, яка завдає шкоду інтересам підприємства або приносить збитки.

Не затверджена належна єдина форма контракту, враховуючи особливості органів місцевого самоврядування та необхідність належного використання комунальної власності, як наслідок, призводить до таких корупційних та операційних ризиків для підприємства.

Відсутність відповідальності за ефективність роботи підприємства.
До цього призводять невизначені ключові показники ефективності, яких має досягти особа на відповідній посаді за відповідний термін.

Призначення керівника на довготривалий термін або пролонгація контракту при незадовільних показниках роботи підприємства.
У контрактах немає чітких норм відповідальності керівника за неналежне виконання посадових обов'язків, порушення умов контракту, неефективні управлінські дії, які призвели до збитковості підприємства.

Нівелювання механізмів контролю органу управління/ засновника.
У контрактах немає вимоги щодо проведення незалежного зовнішнього аудиту роботи такого керівника та вимоги щодо звітування органу управління.

Відсутність можливості достроково розірвати чи припинити контракт.
Договори не містять конкретні підстави, через які контракт може бути достроково розірвано чи припинено для уникнення можливих судових позовів та поновлень через незаконне звільнення.

Результатами цих факторів є, зокрема, прийняття керівником рішень, що суперечать інтересам комунального підприємства, зловживання посадовим становищем, відсутність дієвої системи мотивації та відповідальності за належне виконання своїх обов'язків. Відсутність системи персональної відповідальності керівника, а також оцінки його персональних показників призводить до поширення практики прийняття управлінських рішень в інтересах приватних осіб, зловживання та бездіяльність в частині протидії корупції та поліпшення якості управління.

КЕЙС

Рішенням Зарічного районного суду м. Суми від 02.06.2021[7] визнано незаконним звільнення особи з посади директора КП Тростянецької міської ради «Телерадіокомпанія Тростянець», скасовано рішення міської ради, поновлено особу на посаді та стягнено компенсацію в розмірі 156 093,89 грн. за час вимушеного прогулу.

Міська рада на пленарному засіданні сесії прийняла рішення про звільнення директора через невиконання умов контракту, доказів систематичного невиконання яких в суді не було надано. Так, внаслідок відсутності в контракті з керівником КП чітких ключових показників ефективності його роботи на підприємстві, а також умов, за яких контракт може бути розірвано, суд постановив поновити особу та виплатити директору КП компенсацію.

Таким чином, внаслідок прогалин і недоліків в умовах контракту та відсутності встановленої процедури його розірвання було завдано фінансової шкоди міському бюджету.

[7] https://reyestr.court.gov.ua/Review/97634770

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Розробити та затвердити рішенням місцевої ради **Типову форму контракту** з керівником комунального підприємства (установи, організації), в якому визначити:

- обов’язковість затвердження персональних показників ефективності керівника та їх оцінку за відповідний період, а також захист інтересів ОМС у разі розірвання контракту у зв’язку з їх невиконанням;
- розмір матеріального забезпечення керівника та умови для встановлення додаткових надбавок чи виплат;
- підстави, за умови настання яких премія керівника зменшується або скасовується;
- періодичність звітування керівника за результатами роботи підприємства перед Органом управління майном на сесії місцевої ради;
- підстави для притягнення керівника до відповідальності за неналежне виконання посадових обов’язків чи умов контракту;
- умови, за яких контракт може бути достроково розірвано чи припинено.

Ризик 3.

ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДИ КЕРІВНИКІВ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗА НАЯВНОСТІ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» місцевий депутат може здійснювати свої повноваження не припиняючи свою професійну діяльність, проте не може мати іншого представницького мандата, наприклад, бути народним депутатом України, селищним головою чи депутатом іншої місцевої ради. Водночас відповідно до законодавства не встановлено заборони місцевим депутатам очолювати комунальне підприємство чи входити у склад його наглядової ради. Тож часто депутати місцевих рад водночас є керівниками комунальних підприємств та беруть участь у прийнятті рішень місцевої ради щодо такого підприємства.

Згідно з даними аналізу кадрового складу комунальних підприємств випадки такого суміщення посад є поширеною практикою, що породжує суперечність між приватним інтересом особи та її представницькими повноваженнями.

Будучи одночасно директором КП та депутатом місцевої ради, така особа може використовувати свої депутатські повноваження для лобіювання інтересів очолюваного ним підприємства для можливості додаткового фінансування або уникнення незалежного аудиту.

Так, згідно зі статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, а також затвердження звіту про виконання відповідного бюджету вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Аналогічним чином приймаються рішення щодо розміру частки прибутку для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Таким чином, маючи статус місцевого депутата при розробці проекту місцевого бюджету чи в разі необхідності внесення до нього змін, особа може формувати та підтримувати запит на фінансування очолюваного ним КП чи вплинути на зменшення частки прибутку підприємства, яка підлягає зарахуванню до бюджету.

Крім того, відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їхніх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит, а також забезпечують їх здійснення в установах та організаціях, що належать до сфери їхнього управління. Тож, маючи повноваження місцевого депутата, з метою приховування фінансових результатів здійснення своєї діяльності як керівника КП, особа може впливати на блокування проведення незалежного аудиту очолюваного ним підприємства.

Враховуючи вищезазначене, місцевий депутат не може бути одночасно об'єктивним та неупередженим директором підпорядкованого місцевій раді комунального підприємства, оскільки це спричиняє потенційний конфлікт інтересів та може слугувати додатковим інструментом політичного впливу на фінансово-господарську діяльність підприємства.

КЕЙС

Вищий антикорупційний суд виніс обвинувальний вирок [8] стосовно депутата Полтавської обласної ради та заступника начальника одного з відділів комунального підприємства «Полтавафарм». Їх визнали винними у даванні хабаря заступнику начальника відділу оперативних розробок та організації агентурно-оперативної роботи ГУ Нацполіції в Полтавській області. Так, у травні 2017 року депутат і виконувач обов'язків директора КП «Полтавафарм» намагався пришвидшити проведення обстежень та надання спеціальних дозволів на використання об'єктів комунального підприємства для робіт, пов'язаних з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Колегія суддів ВАКС підтримала позицію прокурора САП та визнала особу винуватою у вчиненні злочину, передбаченого ч. 3 ст. 369 Кримінального кодексу України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі».

Засудженого директора КП «Полтавафарм» було призначено на посаду 23.03.2016 на сесії обласної ради терміном на 2 місяці, поки не буде проведено відкритий конкурс, при цьому особа не мала відповідної освіти і керувала аптечним складом, що створювало конфлікт інтересів. Після закінчення цього терміну відкритого конкурсного відбору на керівну посаду проведено не було і особа продовжувала очолювати підприємство.

[8] https://reyestr.court.gov.ua/Review/92782247

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Встановити запобіжники** проти виникнення потенційного конфлікту інтересів шляхом заборони брати участь в конкурсі особі, яка:
  - є депутатом місцевої ради, під управлінням якої перебуває комунальне підприємство;
  - є учасником чи кінцевим бінефіціарним власником суб'єкта господарювання, що надає послуги на конкурентних ринках.

- Структурному підрозділу (відповідальній особі) місцевої ради, на який покладено функції із запобігання та виявлення корупції, **здійснювати заходи з виявлення конфлікту інтересів** у керівників підпорядкованих комунальних підприємств (установ, організацій).

Ризик 4.

БЛОКУВАННЯ СТВОРЕННЯ АБО ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАГЛЯДОВИХ РАД ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО ВПЛИВУ НА ГОСПОДАРСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Як запобіжник від корупційних практик на комунальних підприємствах можуть створюватись наглядові ради. У Господарському кодексі України **передбачено можливість** створення в КП наглядової ради, яка є одним з можливих органів управління на підприємстві.

Реформа корпоративного управління, у рамках якої були створені наглядові ради, розпочалась у 2016 році після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності»[9] і стосувалася державних підприємств. Наглядові ради мають формувати стратегії розвитку підприємств, призначати менеджмент та оцінювати його роботу, вибирати аудитора. Розподілення повноважень між правлінням і наглядовою радою підприємства значно знижує ризики політичного втручання та корупції на підприємствах.

Наглядова рада утворюється на державних унітарних підприємствах та в господарських товариствах, у статутному капіталі яких понад 50% акцій (часток) належать державі, за наявності одного з таких критеріїв:

- **вартість активів** державного унітарного підприємства або господарського товариства згідно з даними останньої річної фінансової звітності ***перевищує 2 млрд гривень***;
- **розмір чистого доходу** такого державного унітарного підприємства або господарського товариства згідно з даними останньої річної фінансової звітності ***перевищує 1,5 млрд гривень;***
- **розмір статутного капіталу** новоутвореного державного унітарного підприємства, господарського товариства на дату його утворення ***перевищує 2 млрд гривень;***
- **кількість акціонерів -** власників простих акцій такого господарського товариства ***становить 10 або більше осіб.***

[9] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19#Text

Створення наглядової ради на державних підприємствах при наявності вказаних критеріїв є обов'язковим, на відміну від комунальних підприємств. Відповідно до законодавства наглядова рада комунального унітарного підприємства утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого воно належить. Рішенням відповідної місцевої ради затверджуються і критерії, згідно з яким утворення наглядової ради є обов'язковим, порядок утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради, а також порядок призначення її членів.

У зв'язку з тим, що створення органу нагляду є необов'язковим, а критерії формування його складу залишається на розсуд місцевої влади, положення про наглядові ради у багатьох ОМС не розроблені та/або не прийняті. Там, де відповідні нормативно-правові акти все ж були затверджені, у більшості випадків наглядові ради або фактично не були створені, або ці органи насправді не є наглядовими радами у розумінні Керівних принципів корпоративного врядування на державних підприємствах ОЕСР.[10] Створені колегіальні органи управління при комунальних підприємствах України здебільшого не мають необхідних повноважень та відповідного рівня незалежності від місцевої влади та керівництва КП.

Позбавлення та блокування створення незалежного органу контролю за господарською діяльністю КП може свідчити про прагнення місцевої влади зберегти політичний вплив на підприємство. Відсутність наглядової ради призводить до встановлення підконтрольного менеджменту на підприємстві та відсутності запобіжників при ухваленні рішень всупереч інтересам підприємства та громади.

КЕЙС

Згідно з дослідженням[11] ефективності управління КП органами місцевого самоврядування лише 16 підприємств у 5 містах повідомили у відповідь на запит, що мають наглядову раду. Частина з них є медичними закладами, в яких наглядові ради були сформовані у 2019 році, однак ці органи насправді не мають відповідних повноважень для забезпечення незалежного нагляду.

[10] https://www.oecd.org/publications/2015-9789264312906-uk.htm
[11] https://cutt.ly/tZ4ewrA

Проаналізовані наглядові ради КП в Одесі, Чернівцях, Житомирі та Сєвєродонецьку наразі не є дієвими, оскільки або фактично не здійснюють управлінські функції (Одеса, Чернівці), або мають конфлікт інтересів, коли рішення таких рад потенційно можуть виноситися на користь не підприємства, а міської ради чи її керівництва (Житомир, Сєвєродонецьк). За результатами дослідження в усіх проаналізованих містах наглядові ради не мають ключових виключних повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій – зокрема, права призначати і звільняти керівництво КП.

До прикладу, у Житомирі функціонує 16 наглядових[12] рад при КП. Усі члени наглядових рад житомирських комунальних підприємств – депутати міської ради.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Розробити та затвердити Положення** про обов'язкове утворення та діяльність наглядових рад у комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працівників за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн гривень.

[12] https://zt-rada.gov.ua/supervisory_boards

Визначити в Положенні обов’язкові норми щодо:

- кількості членів наглядових рад (від 5 до 11 осіб), які обираються на 3 роки;
- повноваження наглядових рад призначати і звільняти керівника КП;
- умови та порядок оплати праці членів наглядової ради;
- відповідальність щодо неналежного виконання своїх обов’язків;
- гарантії незалежності діяльності членів наглядових рад від стороннього втручання.

Передбачити в Положенні процедуру конкурсного відбору членів наглядової ради та визначити:

- завчасне оголошення інформації про початок та умови конкурсного відбору членів наглядових рад КП;
- критерії оцінювання членів наглядових рад з урахуванням сфери діяльності підприємства;
- вимоги щодо вищої освіти, кваліфікації, досвіду роботи, необхідних для належного здійснення повноважень члена наглядової ради, бездоганної репутації;
- заборону членам наглядових рад займати виборні посади та бути посадовою особою органів місцевого самоврядування, мати конфлікт інтересів;
- аудіо- та відеофіксацію процедури конкурсного відбору;
- оприлюднення результатів конкурсу на сайтах місцевої ради та підприємства.

Ризик 5.

НЕПРАВОМІРНЕ ЗБАГАЧЕННЯ ОСОБИ ЧЕРЕЗ ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ КЕРІВНИКА КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА ТА СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ, ЯКИЙ НАДАЄ АНАЛОГІЧНІ ЧИ ПОДІБНІ ПОСЛУГИ НА РИНКУ

Поширеною практикою в діяльності комунальних підприємств є виконання особою функцій керівника підприємства та підприємця або засновника/ учасника приватного господарського товариства, який надає аналогічні чи подібні послуги на ринку. Законодавство не містить заборони директорам комунальних підприємств займатися підприємництвом, що дає їм можливість одночасно займатись суміжною діяльністю. Такі випадки створюють корупційні ризики і призводять до недоотримання доходів комунальними підприємствами, як наслідок, до зменшення зарахувань до місцевого бюджету.

Так, призначена керівником КП особа отримує під своє управління господарсько-майновий комплекс підприємства, штат працівників, повноваження на власний розсуд приймати управлінські рішення, визначене місцевим бюджетом фінансування для здійснення статутної діяльності і при цьому мінімальну відповідальність за результати своєї управлінської діяльності. У зв'язку з цим, займаючи посаду певний період, маючи досвід та професійні знайомства/корпоративні зв'язки, при цьому отримуючи неконкурентну заробітну плату, особа створює приватне підприємство і починає здійснювати підприємницьку діяльність в аналогічній сфері господарювання.

Таким чином, коли одна особа одночасно виступає керівником комунального підприємства і власником бізнесу, при відсутності належного управлінського контролю та правового регулювання, територіальна громада та місцевий бюджет отримують негативні фінансові результати, зумовлені таким:

- будучи підприємцем у тій сфері діяльності, що і КП, першочерговий інтерес особи буде спрямований на отримання власного доходу, а не підприємства;

- використовуючи свої службові зв'язки директор-підприємець буде мати перевагу в публічних закупівлях серед інших учасників, що спотворює конкуренцію;

- приватне підприємство може слугувати «прокладкою», на якій будуть осідати кошти з державних підрядів, фактично виконує роботи чи надає послуги при цьому КП;

- керівник КП може свідомо не брати участь в закупівлях на користь власного підприємства та не надавати відповідні послуги чи виконувати роботи на користь власного підприємства, що призведе до зниження показників фінансово-господарської діяльності КП;

- внаслідок неефективних управлінських дій та рішень підприємство позбавлено можливості бути учасником конкурентного ринку, отримання доходу та, як наслідок, наповнювати місцевий бюджет.

КЕЙС

У Миколаївській області КП Первомайської міської ради "Комунсервіс",[13] яке займається збиранням безпечних відходів, електромонтажними та будівельними роботами, очолює особа, яка зареєстрована як підприємець за такими самими видами економічної діяльності, що і КП. Провівши моніторинг публічних закупівель, можна навести непоодинокі випадки,[14] коли переможцем закупівель, які проводили виконавчі органи Первомайської міської ради, було визначено саме підприємця.

За даними електронної системи публічних закупівель,[15] підприємець у період 2016 – 2020 рр. отримав понад 100 прямих угод з виконавчими установами Первомайська на загальну суму у 10 млн грн, у той час як очолюване ним КП «Комунсервіс» станом на 01.01.2022 є податковим боржником на суму 8,1 млн гривень.

[13] https://opendatabot.ua/c/31728060
[14] https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2021-11-10-002100-b
[15] https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2021-11-10-002100-b

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Зазначити в контракті** з керівником комунального підприємства (установи, організації) **пряму норму щодо заборони** займатися підприємницькою діяльністю чи бути засновником/ учасником господарських товариств на конкурентному ринку на термін дії такого контракту.

- Структурному підрозділу внутрішнього аудиту місцевої ради **здійснити перевірку** керівників комунальних підприємств на предмет їх реєстрації ФОП чи засновником/учасником юридичної особи на конкурентному ринку.

- **Внести відповідні зміни до Положення** про структурний підрозділ внутрішнього аудиту місцевої ради **в частині виконання функцій** щорічної перевірки директорів комунальних підприємств на можливість їх державної реєстрації як підприємців чи засновників/ учасників юридичної особи на конкурентному ринку

- **За результатами перевірки,** у разі встановлення факту здійснення керівником підприємницької діяльності на суміжних ринках, суб'єкту призначення **здійснити організаційно-правові заходи** щодо усунення конфлікту інтересів, а також звільнення чи притягнення до дисциплінарної відповідальності у разі встановлення факту прийняття рішень, які шкодять інтересам комунального підприємства на користь приватних інтересів

Ризик 6.

ЗБЕРЕЖЕННЯ ВПЛИВУ НА КЕРІВНИЦТВО ПІДПРИЄМСТВА ШЛЯХОМ ОДНООСІБНОГО КОНТРОЛЮ ЗА НАРАХУВАННЯМ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ

При укладанні контракту з керівником комунального підприємства, крім строку найму, прав, обов'язків та відповідальності керівника, в документі визначаються також умови його матеріального забезпечення.

Умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній та комунальній власності врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 859,[16] згідно з якою визначено:

- **розмір посадового окладу** керівника підприємства залежно від середньооблікової чисельності працівників в еквіваленті повної зайнятості за рік, вартості активів підприємства або чистого доходу від реалізації товарів (робіт, послуг), за даними останньої річної фінансової звітності, у кратності до мінімального посадового окладу (ставки) працівника основної професії згідно з додатком 1 до цієї постанови;
- умови, диференційовані показники **та розміри преміювання за підсумками роботи** за квартал – у розмірі до 3 місячних посадових окладів керівника підприємства; за рік – у розмірі до 24 місячних посадових окладів керівника підприємства;
- доплати до посадового окладу за науковий ступінь кандидата або доктора наук у розмірі відповідно 15 і 20%;
- що винагорода може виплачуватися за сприяння процесу приватизації об'єкта, що полягає у виконанні завдань органу приватизації.

Разом з тим, призначаючи керівника комунального підприємства, очільники ОМС мають можливість застосовувати суб'єктивний вибірковий підхід до встановлення належної та конкурентної заробітної плати керівникам КП, враховуючи персональну лояльність до директора КП та рівень виконання особистих доручень.

[16] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-99-%D0%BF#Text

Замість нормативного врегулюванням рішенням місцевої ради шляхом затвердження відповідного положення про преміювання керівників КП за результатами ефективності роботи підприємства, визначення ключових показників ефективності для директора КП тощо, очільники місцевих рад призначають премії керуючись внутрішнім суб'єктивним переконанням, що збільшує ризик виникнення корупції серед керівників КП та зменшує ефективність та якість кадрового менеджменту. Здебільшого на рівні місцевої влади немає встановлених механізмів нарахування премій залежно від ефективності керівника та масштабу підприємства, яким він керує. Це збільшує ризики застосування регулювання рівня заробітної плати директора КП як інструменту впливу на виконання керівником підприємства недоброчесних чи корупційних вказівок представників місцевої влади.

Водночас у керівників комунальних підприємств, які отримують низькі та неконкурентні заробітні плати, неспівставні за рівнем та сферою надання послуг за обсягом та суспільним значенням (особливо, якщо це підприємство – природна монополія), збільшується ймовірність обрання керівника, який завідомо очолює підприємство з метою вчинення корупційного правопорушення задля задоволення власного майнового інтересу. При цьому керівники на противагу бізнесу мають підвищену відповідальність через роботу з комунальним майном та підконтрольними місцевому бюджету зобов'язаннями та фінансовими планами, що також має враховуватися.

КЕЙС

Співробітниками СБУ викрито на хабарі та затримано директора львівського комунального підприємства «Збиранка».[17] Правоохоронці встановили, що діяльність чиновника могла призвести до виникнення надзвичайних подій з тяжкими наслідками у сфері екологічної безпеки через вимагання директором комунального підприємства 4,7 млн грн хабара від місцевого підприємця за визнання його переможцем у відкритих торгах та підписання з ним договору поставки вапна з подальшою фальсифікацією бухгалтерської документації за нібито поставлену продукцію. Директора КП визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 3 ст. 368 КК України, та призначено покарання у вигляді 7 років позбавлення волі з конфіскацією майна.

Крім того, на думку правоохоронних органів, ці дії могли відбуватися за узгодженням з посадовими особами міської ради, наразі слідчі перевіряють причетність посадовців до цієї корупційної справи.

[17] https://reyestr.court.gov.ua/Review/105253732

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Розробити та затвердити Положення** про преміювання керівників підпорядкованих комунальних підприємств (установ, організацій), де визначити:

  - ключові показники ефективності підприємства (підвищення рентабельності за основним видом діяльності, приросту чистого прибутку, забезпечення темпу зростання середньомісячної заробітної плати працівників на рівні, що перевищує темп зростання розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законодавством тощо) та терміни їх виконання, за умов успішного виконання яких керівнику нараховується винагорода (у визначеному розмірі або у % до посадового окладу);

  - винагороду за підсумками роботи за рік за рахунок чистого прибутку підприємства) (у визначеному розмірі або у % до посадового окладу).

- **Врахувати**, що у випадку невиконання умов та показників, передбачених у контракті, рішень місцевої ради та інших нормативно-правових актів, наявності заборгованості з виплати заробітної плати працівникам, погіршення показників роботи підприємства, порівняно з попереднім періодом, **винагорода керівнику не виплачується.**

- **Забезпечити щомісячне висвітлення інформації** про нараховану заробітну плату керівникам підприємств на вебсайті місцевої ради.

Ризик 7.

ЗЛОВЖИВАННЯ ТА БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИЦТВА КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ НЕНАЛЕЖНОЮ РЕАЛІЗАЦІЄЮ ОМС ФУНКЦІЙ ВЛАСНИКА

На початок 2021 року в Україні налічувалось 14,2 тис. комунальних підприємств, в тому числі тих, які не здійснюють комерційну діяльність (сфери охорони здоров'я, соціальних послуг, освіти). Велика кількість підприємств, які створені з метою отримання прибутку, є збитковими або мають низький відсоток рентабельності, мають заборгованість перед податковими органами та разом з тим необґрунтовано отримують дотації з місцевого бюджету та державну допомогу.

Органи місцевого самоврядування, отримавши вотум довіри від територіальної громади, мають забезпечити ефективне управління підпорядкованими підприємствами, впровадивши якісні механізми контролю та високий рівень публічності та прозорості підприємств, попередивши виникнення та існування корупційних ризиків і фактичних та потенційних збитків місцевих бюджетів.

Станом на сьогодні для ОМС не запроваджено «дорожньої карти» для належного корпоративного управління, методи управління, які використовуються ОМС та КП, є неефективними, або їх взагалі немає, що в кінцевому результаті призводить до збитковості комунальних підприємств, втрати можливості бути конкурентними суб'єктами на ринку та слугують додатковим тягарем для місцевих бюджетів.

Хаотичне створення підприємств комунальної власності призвело до того, що різні громади мають різне бачення потреби в комунальних підприємствах та методів управління ними. Через відсутність як чітко визначеної політики власності комунальних підприємств органами місцевого самоврядування, так і політик власності окремих КП підвищуються ризики політичного впливу з метою задоволення приватного інтересу наближених до місцевої влади осіб, відсутність визначених цілей діяльності суб'єктів господарювання та непрофесійне управління.

Блокування розробки та прийняття політик власності також призводить до:

- дублювання аналогічних функцій декількома КП та, відповідно, збільшення фінансування на їхнє утримання;
- неефективного та неконкурентного створення нових КП на ринку задля задоволення приватних інтересів місцевих політиків;
- від'ємної рентабельності та збільшення фінансування за рахунок бюджету через відсутність наглядових рад і досвідчених менеджерів;
- неможливості забезпечити прозорість розпорядження комунальним майном шляхом зміни організаційно-правової форми підприємства, надання майна в оренду, здійснення приватизації майна тощо.

КЕЙС

Івано-Франківська міська рада створює підприємства,[18] які дублюють суміжні функції схожих комунальних підприємств. За три роки Івано-Франківська міська рада утворила 7 нових комунальних підприємств, заклавши у їхні статутні фонди десятки мільйонів гривень, попри те, що КП з таким видом діяльності існують у місті.

Зокрема, КП «Благоустрій» створили для утримання, обслуговування та ремонту об'єктів благоустрою, які отримає на свій баланс. Фактично ці самі функції в Івано-Франківську уже виконують два комунальні підприємства – «Муніципальна інвестиційна управляюча компанія» та «Муніципальна дорожня компанія». Також КП «Благоустрій» взяло на себе частково функції з очищення дощової каналізації, попри те, що в місті є окреме КП «Водоекотехпрому», яке виконує відповідну роботу.

Також у серпні 2016 міська рада створила комунальне підприємство «Експерт ІФ» для проведення експертиз проектно-кошторисної документації на відповідність її вимогам ДСТУ, міцності, надійності, довговічності та експлуатаційної безпеки. Попри те, що на ринку існує велика кількість приватних структур, які надають відповідні послуги.

[18] https://report.if.ua/groshi/misto-dvirnykiv-dlya-chogo-u-frankivsku-stvoryuyut-novi-kp/

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Розробити та ухвалити Загальну методику політики власності стосовно підпорядкованих комунальних підприємств з урахуванням таких принципів управління

- винятковість комунальної власності – у комунальній власності мають залишатися лише ті суб'єкти, які виконують функції, безпосередньо покладені на місцеву раду, якщо такі функції не може у повній мірі виконувати бізнес, а саме природні монополії та діяльність, яка має соціальне значення для суспільства і яку не можуть у повній мірі виконувати приватні суб'єкти господарювання;

- визначення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання – ОМС як розпорядник визначає комерційні та некомерційні цілі діяльності підприємств;

- професійність в управління суб'єктами господарювання – керівники та члени наглядових рад (у разі їх створення) комунальних підприємств мають відбиратися за прозорою та конкурентною процедурою на основі критеріїв, завчасно визначених та поширених публічно, враховуючи їхні навички, знання та досвід;

- дотриманні прозорості – з метою забезпечення відповідальності та зниження корупційних ризиків комунальних підприємств зазначені суб'єкти мають публічно звітувати про свою діяльність, а також інформація, визначена в статті 78 Господарського кодексу України, має оприлюднюватись на власному вебсайті та на сайті місцевої ради;

- визначення чітких критеріїв, за яких підприємства мають бути приватизовані або ліквідовані, а також умов, за яких заборонено створювати нові підприємства комунальної власності.

- **Розробити та затвердити Окремі політики власності** у комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких комунальна частка перевищує 50%), де середньооблікова чисельність працівників за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн гривень.

- Місцевій раді **провести оцінку ефективності** комунальних підприємств, яка встановить:

  - дублювання функцій різними КП;
  - обґрунтованість отримання державної допомоги або збільшення статутного капіталу;
  - доцільність існування КП з урахуванням аналізу ринку, рентабельності, прибутковості, ризиків спотворення конкуренції тощо.

- У разі незадовільних результатів аудиту **прийняти рішення** про об’єднання, приватизацію чи ліквідацію відповідних комунальних підприємств.

Ризик 8.

НЕДОЦІЛЬНЕ СТВОРЕННЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ДЛЯ ВИВОДУ КОШТІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

У статті 78 Господарського кодексу України визначено, що орган місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності утворює комунальне підприємство, яке входить до сфери його управління. Часто доцільність створення нових комунальних підприємств піддається сумніву через економічну неефективність, виконання робіт чи надання послуг для конкретних суб'єктів ринку, що впливає на конкуренцію на ринках, або з метою отримання державної допомоги.

Протягом останніх років відбувається[19] зростання темпів створення комунальних підприємств: у 2018 році їх було зареєстровано на 26,5% більше, ніж у 2017 (497 проти 393), у 2019 – на 26,7% більше, ніж у 2018 (630 проти 497). За даними Державної податкової служби України, у 2018 році з 11640 комунальних підприємств звітність до ДПС надали тільки 6388 комунальні підприємства, з них 615 – мали негативний або нульовий дохід, 38 – мали дохід менше ніж 10 тис. гривень. Проте, всупереч нерентабельності КП, органи місцевого самоврядування і надалі продовжують створювати нові КП, особливо на ринках, які вже заповнені приватними підприємствами та будуть завідомо не конкурентноздатними через слабкий управлінський менеджмент, відсутність політики власності та стратегії розвитку підприємства.

Також доволі часто створення нового КП обґрунтовують потребою для суспільства в отриманні послуг через збитковість та неефективне управління діяльність попереднього комунального підприємства, особливо така практика поширена в сфері ЖКГ. Тобто органи місцевого самоврядування замість продажу збиткових підприємств, пошуку інвесторів для залучення приватного капіталу для розвитку підприємства, колективним рішенням депутатів створюють нове підприємство з аналогічними функціями збільшуючи навантаження на місцевий бюджет шляхом виводу коштів для статутного капіталу, модернізації основних засобів (приміщення, техніка, обладнання), виплати заробітної плати, інших адміністративних виплат тощо.

[19] https://cutt.ly/6Z4zUGL

Також необґрунтованими є рішення ОМС про створення нових КП на конкурентних ринках, приватні підприємства яких задовольняють інтереси споживачів у повному обсязі, до прикладу, у сферах торгівлі,[20] цифрових технологій, будівництва та технічного нагляду.

Через велику кількість комунальних підприємств значна частина коштів місцевих бюджетів йде на їх утримання, відповідний розподіл збільшує ризики розкрадання коштів на будівництві, проведення непрозорих та дискримінаційних закупівель, завищення вартості робіт, а також укладення фіктивних договорів з метою виведення коштів з підприємства та їх подальшого привласнення.

У зв'язку із відсутністю контролю та вимог до належного обґрунтування необхідності створення комунальних підприємств виникають ризики призначення на керівну посаду такого КП підконтрольної особи, задля задоволення приватного інтересу окремих представників місцевої влади.

КЕЙС

За даними Центру економічної стратегії [21] понад третина проаналізованих КП у 2018 р. була збитковою, їхній сукупний збиток за 2018 р. склав близько 9,8 млрд грн, або 8,6% отриманого сукупного доходу. Крім того, комунальні підприємства менш прибуткові, ніж державні чи приватні. Рентабельність власного капіталу становила близько нуля для 34% підприємств.

До прикладу, згідно з даними дослідження у 2020 році міська рада у Києві вирішила розподілити через комунальні підприємства 18,5 млрд грн, що становило третину бюджету столиці. Станом на 2020 рік у Києві діяло 43 КП, що надають послуги у сферах, де наявні приватні компанії, тобто є можливість забезпечити попит у відповідній сфері. Зокрема, це районні автотранспортні підприємства, КП шкільного харчування, а також КП – структури Київавтодору, які не є балансоутримувачами доріг. Ще 18 КП виконують певні адміністративні функції виконавчого органу влади, в тому числі окремі 4 КП, що організовують ярмарки. Також згідно з дослідженнями комунальні підприємства міста Києва – низькорентабельні і не можуть забезпечити себе власними доходами, потребуючи регулярних дотацій з міського бюджету (лише у 12 зі 128 проаналізованих КП рентабельність активів перевищує 3%).

[20] https://bobrynecka-gromada.gov.ua/docs/9848/
[21] https://cutt.ly/hZ4cajl

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Розробити та затвердити Методику політики власності** щодо комунального майна територіальної громади, в якій визначити чіткі умови, за яких місцева рада може створювати нові підприємства, зокрема:
  - у разі якщо підприємство буде надавати соціально необхідні, інклюзивні послуги;
  - якщо проведено попередній аналіз ринку послуг/ товарів, з метою прорахунку економічної доцільності створення нового підприємства, і визначено позитивний фінансовий ефект для місцевого бюджету;
  - у разі необхідності виконувати безпосередні делеговані функції місцевої ради;
  - якщо на природніх ринках-монополіях немає підприємств з надання необхідних послуг.

- **Провести аудит та оцінку ефективності** комунальних підприємств, які виявлять:
  - дублювання функцій різними КП;
  - обґрунтованість отримання державної допомоги або збільшення статутного капіталу;
  - доцільність існування КП з урахуванням аналізу ринку, рентабельності, прибутковості, ризиків спотворення конкуренції тощо.

- У разі незадовільних результатів аудиту **прийняти рішення** про об’єднання, приватизацію чи ліквідацію відповідних комунальних підприємств

Ризик 9.

ВИВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЧЕРЕЗ ОТРИМАННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ НЕОБҐРУНТОВАНИХ ДОТАЦІЙ ТА ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ

Суб'єкти господарювання державної та комунальної власності мають можливість отримати підтримку за рахунок держави чи місцевих ресурсів для провадження своєї діяльності. Найбільшою групою отримувачів державної допомоги є комунальні підприємства. Це обумовлено тим, що велика частина КП є низькорентабельними і не можуть забезпечити себе власними доходами, потребуючи регулярних дотацій з міського бюджету.

За даними Антимонопольного комітету України,[22] близько 60% повідомлень у 2018 році про надання державної допомоги стосувались комунальних підприємств на загальну суму понад 22 млрд гривень. При цьому державна допомога, яку розглядає Антимонопольний комітет, становить лише малу частку від її фактичних обсягів, бо регулятор не розглядає незначну підтримку, яка визначена сумою до 200 000 євро одному суб'єкту господарювання упродовж трьох років.

Надання державної допомоги окремим суб'єктам господарювання спотворює конкуренцію на ринку, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. Також в окремих випадках місцеві ради, всупереч принципу конкурентного нейтралітету, надавали перевагу підприємствам комунальної власності шляхом надання податкових пільг.

Крім потенційної загрози спотворення конкуренції, що зменшить розвиток приватних підприємств, процедура містить низку корупційних ризиків. Зокрема, законодавством не визначений максимальний розмір допомоги та дотацій, які ОМС можуть надавати КП, а також не встановлено потреби належно обґрунтовувати відповідні преференції. Тож органи місцевого самоврядування на постійній основі надають підпорядкованим підприємствам фінансові дотації, потреби для яких здебільшого є формальними, та в розмірах, які розрахунково не підтверджені.

[22] https://cutt.ly/QZ4beQz

Також місцева влада, використовуючи дотації за рахунок місцевого бюджету, «штучно забезпечує життєздатність» підприємств, які втратили конкурентоздатність на ринку та фактично здійснюють непотрібну діяльність або дублюють господарську діяльність інших КП.

У непоодиноких випадках це використовують недоброчесні представники місцевої влади та керівництва КП для фінансування підприємства з метою подальшого виведення коштів для особистого збагачення. Регулярні дотації використовуються не тільки як корупційний інструмент, але й водночас зупиняють прогресивний розвиток підприємств та пошук альтернативних зовнішніх джерел фінансування.

Перераховані обставини містять такі ризики:

- керівні особи зацікавлені отримати державну допомогу, щоб надалі її використати не за призначенням, а для задоволення приватного інтересу;
- через отримання необґрунтованих преференцій відбувається дискримінація інших учасників ринку, що, як наслідок, призводить до спотворення конкуренції;
- відсутність відповідальності керівників за неефективні управлінські дії за рахунок гарантії ОМС надати додаткове фінансування призводить до збільшення можливостей керівництва приймати рішення всупереч інтересам підприємства;
- через надання незаконних податкових знижок для окремих комунальних суб'єктів місцева громада втрачає можливість отримати додаткові надходження в бюджет.

Крім того, хоча законодавство вимагає від місцевих органів влади повідомляти про рішення щодо державної допомоги, на практиці ця вимога часто ігнорується. Це позбавляє можливості громадськість контролювати виділені кошти, а також надавати оцінку доцільності такого фінансування, що робить процес ще більш корупційно вразливим.

КЕЙС

Міжобласні територіальні відділення Антимонопольного комітету України провели дослідження[23] впливу суб'єктів господарювання комунального сектору економіки на конкуренцію на товарних ринках, де було зареєстровано найбільшу кількість КП, зокрема у сфері послуг з поводження з побутовими відходами у 2018 році.

За даними територіальних відділень, у 2018 році в Україні на ринку послуг з поводження з побутовими відходами діяло 856 таких комунальних підприємств.

Більшість обстежених КП повідомила, що у 2018 р. господарська діяльність не забезпечувала позитивну додану вартість. У зв'язку з цим за вибірковими даними для забезпечення здійснення господарської діяльності тільки 15 КП в 11 областях у 2018 р. отримали з бюджету кошти на загальну суму близько 145,5 млн гривень.

Також виявлено випадки, коли за результатами публічних закупівель орган місцевого самоврядування обирав КП виконавцем послуг з вивезення твердих побутових відходів за наявності програми підтримки такого комунального підприємства за рахунок коштів місцевого бюджету або приймав програму підтримки такого комунального підприємства за рахунок бюджетних коштів після проведення конкурсу.

Зазначена практика створює для комунальних підприємств переваги в конкуренції та збільшує корупційні ризики. Частина комунальних підприємств, яким надавалась державна підтримка, фігурують в розслідуваннях правоохоронних органів за фактами корупційних правопорушень.

[23] https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Розробити та затвердити Інструкцію щодо можливості виділення допомоги з місцевого бюджету КП, яка включатиме:

- належно обґрунтовані підстави надання державної допомоги окремим суб'єктам господарювання комунальної власності;
- аналіз можливого спотворення конкуренції на ринку аналогічних послуг у разі надання відповідної фінансової підтримки чи пільг;
- заборону отримувати необґрунтовані переваги, порівняно з приватними підприємствами, що полягають, зокрема, у податкових пільгах, фінансовій допомозі, отриманні ресурсів (обладнання, техніки, електроенергії, земельних ділянок тощо) на умовах, більше сприятливих, ніж для приватних учасників ринку;
- заборону чи обмеження підтримки за рахунок місцевого бюджету комунальних підприємств, господарська діяльність яких є систематично збитковою та які не виконують специфічних соціальних функцій та не є природними монополіями.

Ризик 10.

ПРИХОВУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА З МЕТОЮ ОБМЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Створення працюючих механізмів реалізації права громадян на доступ до публічної інформації про діяльність місцевої влади та юридичних осіб публічного права, які створені ними, є обов'язковою умовою для розвитку демократичної держави. Наявність власного вебсайту із наповненням необхідної громадянам інформації, офіційних сторінок у соціальних мережах, можливість звернутися із запитом для отримання інформації в електронній формі та отримати вчасно зворотній зв'язок – це інструменти, які необхідні для забезпечення прозорого функціонування влади.

Так, у пункті 8 статті 78 Господарського кодексу України передбачено, що комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній вебсторінці (вебсайті) або на офіційному вебсайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у строки та в порядку, які визначені рішенням відповідної місцевої ради.

Обов'язковому оприлюдненню підлягає, зокрема, така інформація:

- цілі діяльності комунального унітарного підприємства;
- квартальна, річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства за останні 3 роки;
- аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності комунального унітарного підприємства за останні 3 роки;
- статут комунального унітарного підприємства;
- біографічні довідки (включаючи професійну характеристику) керівника КП та членів наглядової ради (у разі її утворення);
- річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) КП;

- структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради КП;
- рішення суб'єкта управління об'єктами комунальної власності щодо КП тощо.

Проте, попри обов'язок публікувати всю необхідну інформацію про господарську діяльність комунальних підприємств та рішень щодо них органу місцевого самоврядування, у більшості КП не створені власні вебсайти, не розміщена інформація стосовно керівництва, фінансової звітності, укладених договорів підприємства та результатів фінансових перевірок. На офіційних сторінках ОМС переважно не відображається інформація про підпорядковані підприємства, установи, організації з обов'язковою для оприлюднення інформацією, що обмежує та ускладнює доступ громадян до отримання інформації стосовно господарської діяльності КП.

Згідно з аналізом інформації, яку оприлюднюють журналісти, громадські організації, проактивні громадяни, незалежно від розміру підприємства та регіону їхнього розміщення, місцева влада та керівництво КП не дотримуються та інколи повністю ігнорують вимоги законодавства щодо публічності та відкритості підприємств та надають формальні відписки на запити на отримання публічної інформації. Також, понад 60% державних і комунальних підприємств[24] не звітують про публічні фінанси на офіційному порталі Міністерства фінансів – Єдиному вебпорталі використання публічних коштів в Україні.[25]

Така позиція керівників ОМС та КП щодо приховування обов'язкової для оприлюднення інформації та обмеження громадського контролю може свідчити про такі корупційні фактори:

- підприємство веде господарську діяльність з недоброчесними контрагентами;
- керівництво підприємства та члени наглядової ради (у разі створення) є близькими особами та мають конфлікт інтересів;
- використання коштів місцевого бюджету не за цільовим призначенням;
- керівництво отримує вищу заробітну плату всупереч нормам і показникам, встановленим трудовим законодавством та контрактом;

[24] https://www.epravda.com.ua/news/2021/06/18/675160/
[25] https://spending.gov.ua/new/

- є випадки прийняття стосовно об’єктів комунального майна завідомо неефективних та збиткових управлінських рішень, що у випадку оприлюднення такої інформації зумовить суспільний резонанс;
- незадовільні результати аудиторських фінансових висновків, які можуть слугувати підставою притягнення керівника до відповідальності.

У ЗВ’ЯЗКУ З ВОЄННИМ СТАНОМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ ВІД 12.05.2022 № 2259-IX «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ» ВНЕСЕНО ЗМІНИ ПРО СКАСУВАННЯ ОБОВ’ЯЗКУ НА ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ ОПРИЛЮДНЮВАТИ АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

КЕЙС

Щороку українське представництво всесвітньої громадської організації «Transparency International»[26] складає «Рейтинг прозорості та підзвітності»[27] українських міст. Проведення щорічного вимірювання прозорості дає змогу з’ясувати, чи дотримуються міські ради нормативних вимог у сфері муніципальної прозорості.Підзвітність оцінює, чи мають громадяни реальну можливість бути залученими та впливати на процеси вироблення політик, контролювати й перевіряти діяльність ОМС, а також чи дотримується місцева влада обов’язку публічно звітувати про свою діяльність.

Згідно з дослідженням сфера комунальних підприємств в Україні виявилась однією з найменш прозорих та підзвітних. Зокрема, щодо окремих пунктів статті 78 Господарського кодексу України, обов’язкових для оприлюднення, лише 42 міста зі 100 в рейтингу оприлюднюють біографії керівників усіх чи більшості комунальних підприємств. Лише 34 міста інформують, яку кількість заробітної плати отримують директори комунальних підприємств, і повідомляють про процедуру, за якою формується їхня винагорода. Аналіз Transparency International показав, що деякі міста взагалі не публікують повних переліків власних підприємств у себе на сайті, наприклад: Шостка, Бровари.

[26] https://cutt.ly/ZZ4SsOl
[27] https://transparentcities.in.ua/

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Місцевій владі **створити єдиний відкритий портал зведеної інформації про діяльність комунальних підприємств,** де буде розміщений повний перелік підвідомчих комунальних підприємств (установ, організацій) з інформацією щодо їхніх виду діяльності, повноважень, біографії та складу керівництва КП, фінансових планів та звітності, результатів внутрішніх та зовнішніх перевірок тощо.

- **Надати доступ** до єдиного порталу всім підпорядкованим підприємствам (установам, організаціям) та зобов'язати їх періодично оновлювати портал за результатами своєї діяльності актуальною інформацією.

- **Зобов'язати** підпорядковані підприємства, у разі відсутності, **створити власні вебсайти** та **регулярно відображати актуальну інформацію** щодо діяльності підприємства, вказати контакти підприємства для забезпечення можливості звернень громадян для отримання публічної інформації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ НА ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

1 **Внести зміни** до Постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 No 467 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності», згідно яких наявний Єдиний реєстр:

- доповнено інформацією щодо комунальних унітарних підприємств, а також господарських товариств, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (часток) належать територіальним громадам;
- Єдиний реєстр об'єктів державної власності та комунальної власності є автоматизованою системою збирання, обліку, накопичення, оброблення, захисту та надання інформації про нерухоме майно державних та комунальних унітарних підприємств, а також господарських товариств, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді;
- Реєстр формується на основі даних Міністерства юстиції України, Державної податкової служби України, Антимонопольного комітету України, органів місцевого самоврядування та інших органів, уповноважених управляти такими суб'єктами господарювання;
- відкрита інформаційна частина Реєстру містить відомості про засновників підприємств, господарських товариств, у статутних фондах яких акції (частки, паї) належать державі або територіальній громаді та про балансоутримувачів, стан приватизації (корпоратизації), монопольне становище на ринку, розмір отриманої державної допомоги, стратегічне значення, фінансові (бухгалтерські) та статистичні показники, результати перевірок контролюючих органів, відомості про філії, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи, розмір корпоративних прав держави/територіальної громади, розмір земельних ділянок та площу забудови для об'єктів нерухомого майна, тип, найменування та вартість цього майна.

2 **Розробити проект закону,** який вносить зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом доповнення новою статтею щодо обов'язку органів місцевого самоврядування та підпорядкованих комунальних підприємств:

- забезпечити створення та адміністрування власних вебсторінок із зазначенням інформації, визначеної законодавством публічною та обов'язковою для оприлюднення;
- визначити канали отримання громадянами доступу до інформації про діяльність комунальних підприємств в електронній формі;
- періодично оприлюднювати на власних сайтах результати управлінської та господарської діяльності.

3 **Розробити та затвердити Положення** про утворення та діяльність наглядових рад в комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 мільйонів гривень.

4 **Розробити законопроект** про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо несумісності статусу депутата місцевої ради з посадами директорів комунальних суб'єктів господарювання.

5 **Удосконалити нормативно-правове забезпечення** проведення моніторингу та здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання шляхом:

- розроблення та затвердження Постанови, яка визначить критерії оцінки допустимості державної допомоги комунальним суб'єктам господарювання;
- приведення нормативно-правових актів щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання, яка відповідно до рішення Антимонопольного комітету визнана недопустимою для конкуренції, у відповідність із Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання".

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

ДИЗАЙН: КАТЕРИНА
ПЕТРУСЬ