УДК 346.1

DOI 10.37566/2707-6849-2020-2(31)-8

Вадим КОВЕРЗНЕВ,
старший науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень
НАН України, доктор юридичних наук, доцент
ORCID:0000-0003-4228-1368

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ КОМЕРЦІЙНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

Вступ. Сучасний стан економіки України можна характеризувати як кризовий. Підприємства, які раніше вважалися бюджетоутворюючими, натеper припиняють свою діяльність, а їхні працівники – стають безробітними; понад 60% населення України перебуває на межі бідності та потребує соціальної допомоги від держави, що є додатковим тягарем на державний бюджет.

В умовах скорочення національного виробництва, зниження конкурентоспроможності продукції та зменшення обсягу експорту товарів, що мають глибоку переробку, а не сировини, Україна дедалі більше стає залежною від кредитування міжнародними фінансовими установами й поступово перетворюється на суб'єкта із зовнішнім управлінням, що зумовлює втрату незалежності.

Яскравим підтвердженням цього є підписаний у червні 2020 року вищими посадовцями держави Меморандум з Міжнародним валютним фондом, яким передбачено збільшення впливу іноземних неурядових організацій, зокрема, у банківській, правоохоронній та судовій сферах [1].

В умовах економічної кризи виникає потреба економії бюджетних коштів, які витрачаються на забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на виконання ними своїх повноважень.

Зазначену проблему частково вирішує законодавство про публічні закупівлі, яке повинно виконувати роль засобу економічного зростання України.

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах – членах Угоди Світової організації торгівлі, учасницею якої з 2016 року є Україна, публічні закупівлі застосовуються насамперед з метою розвитку інновацій та підвищення якості життя населення. Найбільш популярним у Європейському Союзі засобом інновацій, яких ще немає на ринку, виступають передкомерційні закупівлі, що здійснюються з метою дослідження та розробки нових інноваційних рішень [2, с. 55–76].

На жаль, в Україні такі проєкти не розвиваються, а публічні закупівлі використовуються виключно з метою економії бюджетних коштів, під час здійснення закупівель для задоволення поточних потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а тому не повною мірою відповідає їх призначенням.

Аналіз останніх публікацій. Господарсько-правові аспекти державних закупівель в Україні та світі досліджувалися в працях Р. Джабраїлова, В. Устименка, В. Малолітнєвої та ін. Утім, безпосередній вплив державних закупівель на ефективність господарської діяльності комунальних комерційних підприємств залишається поза увагою представників науки господарського права, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Мета дослідження. Метою роботи є аналіз впливу на ефективність господарської діяльності комерційних комунальних підприємств законодавства України про публічні закупівлі та вироблення пропозицій, спрямованих на усунення негативних наслідків його впровадження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 62 Господарського кодексу України (далі – ГК України) підприємство – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами; підприємства можуть створюватись як для здійснення підприємництва (комерційні підприємства), так і для некомерційної господарської діяльності (некомерційні підприємства) [3].

За приписом частини першої ст. 63 ГК України залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

- приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);
- підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);
- комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;
- державне підприємство, що діє на основі державної власності;
- підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);

– спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва.

Частинами першою-третьою, десятою ст. 78 ГК України встановлено, що комунальне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління; орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами; майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство); комунальне підприємство, у разі здійснення закупівель та за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, визначені частиною першою ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», оприлюднюють на веб-порталі Уповноваженого органу, визначеного Законом України «Про публічні закупівлі», звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше ніж через сім днів з дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього.

Таким чином, комунальні підприємства створюються з метою забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування громадян, транспорту і зв'язку, будівництва тощо, перелік яких передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування» [4, ст. 26–31].

Аналіз ст. 78 ГК України дає підстави для висновку, що комунальні підприємства (як некомерційні, так і комерційні) *a priori* у своїй діяльності повинні дотримуватися вимог Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [3].

Такий висновок впливає й з преамбули Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922-VIII), де зазначено, що цей Закон визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад і має на меті забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.

Водночас п. 3 частини першої ст. 2 Закону № 922-VIII до *замовників*, які здійснюють закупівлі відповідно до цього Закону, віднесено підприємства, установи, організації та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, *якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі*, за наявності однієї з таких ознак:

- юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;
- органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;
- у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків.

З цього вбачається, що за відсутності ознак, передбачених п. 3 частини першої ст. 2 Закону № 922-VIII, комунальне підприємство не вважається *замовником* у розумінні цього Закону, в зв'язку з чим при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг на таке підприємство не поширюються його положення.

Отже, доведення факту, що господарська діяльність підприємства має виключно комерційний характер і здійснюється не за бюджетні кошти, звільняє комунальне комерційне підприємство від обов'язку дотримання процедури публічної закупівлі, встановленої Законом № 922-VIII, під час придбання ним товарів, робіт або послуг.

Вирішуючи питання належності підприємства до категорії «замовників», комунальні підприємства та контролюючі державні органи керуються роз'ясненнями Мінекономрозвитку України, викладеними у листі від 29.04.2016 № 3302-06/12875-06 «Щодо здійснення закупівель замовниками» [6]. У цьому листі йдеться про те, що діяльність не є комерційною чи промисловою у разі якщо держава, підконтрольні їй організації при забезпеченні певної державної потреби керуються іншими мотивами, ніж прибутковість; водночас така діяльність не залежить від економічних ризиків і витрат на неї (оскільки держава визначила мету організації саме для здійснення такої діяльності та нормативно встановила спосіб, умови, ціни, тарифи тощо). Натомість діяльність здійснюється на комерційній основі у випадках, коли потреби держави та територіальної громади забезпечуються на конкурентному ринку.

Крім того, в листі зазначається, що потреби держави та територіальної громади характеризуються тим, що для їх забезпечення держава або органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, розпорядчі рішення, у яких фактично констатується обов'язок або функція державної інституції/місцевого самоврядування забезпечити певну функцію держави чи загальні потреби територіальної громади. Публічні функції та зобов'язання перед державою чи громадою, установлені нормативно-правовими актами, розпорядчими рішеннями, в такому випадку не здійснюються на комерційній основі.

Потрібно підкреслити, що чинне законодавство з питань публічних закупівель створює суттєві перешкоди в практичній діяльності комунальних комерційних підприємств і ставить під сумнів доцільність існування такої організаційно-правової форми господарювання в сучасних умовах.

На підтвердження цієї позиції розглянемо як приклад діяльність комунального підприємства «Зеленбуд» Чернігівської міської ради (далі – КП «Зеленбуд»), яке створено з метою утримання об'єктів благоустрою та зелених насаджень м. Чернігова й одержання прибутку в інтересах власника та трудового колективу.

Предметом діяльності підприємства є: вирощування декоративних рослин; лісівництво та лісозаготівля; лісопилне та стругальне виробництво; надання послуг

у лісовому господарстві; виготовлення дерев'яних конструкцій і тари; виготовлення меблів; прибирання вулиць, парків і скверів; надання транспортних послуг; видача технічних умов на об'єкти благоустрою; обстеження будівель і споруд; надання іншим суб'єктам методичної і консультативної допомоги з питань утримання територій, будівель, інженерних мереж і транспортних магістралей; видалення аварійних зелених насаджень; виконання робіт з благоустрою міста тощо.

Діяльність КП «Зеленбуд» організована виключно на комерційній основі, при цьому Чернігівська міська рада як засновник не виділяє з місцевого бюджету кошти на його утримання.

Надання передбачених статутом підприємства послуг здійснюється не за розпорядчими рішеннями або нормативно-правовими актами Чернігівської міської ради – а відповідно до укладених за результатами проведених публічних тендерних процедур господарських договорів з Управлінням житлово-комунального господарства та Управлінням капітального будівництва Чернігівської міської ради, за якими КП «Зеленбуд» є виконавцем наведених послуг.

З цього випливає, що КП «Зеленбуд» укладає договори як надавач послуг на конкурентному ринку, в зв'язку з цим не вважається *замовником* у розумінні ст. 2 Закону № 922-VIII.

Водночас для забезпечення своєї статутної діяльності КП «Зеленбуд» придбаває за власні кошти, отримані внаслідок здійснення комерційної господарської діяльності, пально-мастильні матеріали, обладнання та спеціальну техніку, проте за процедурою публічних закупівель, що встановлена Законом № 922-VIII. Це пов'язано з тим, що його фінансова діяльність перебуває під пильним контролем органів державного аудиту, які під час документальних перевірок вимагають надавати підтвердження того, що при проведенні кожної окремої закупівлі підприємство не підпадає під ознаки п. 3 частини першої ст. 2 Закону № 922-VIII; інакше посадові особи підприємства можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за порушення або невиконання положень цього Закону, яка передбачає значні фінансові санкції, які жодним чином не корелюються з мізерними заробітними платами, що отримують працівники комунальної сфери.

Так, ст. 164¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що придбання товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель відповідно до вимог закону – тягне за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від тисячі п'ятсот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (станом на 01.01.2020 сума штрафу становила від 25,5 тисячі до 51 тисячі гривень); ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від 3 тисяч до 5 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (станом на 01.01.2020 сума штрафу становила від 51 тисячі до 85 тисяч гривень) [7].

Необхідність проведення публічних закупівель, як правило, негативно відбивається на результатах господарської діяльності КП «Зеленбуд», оскільки в багатьох випадках підприємство змушене придбавати товари, які хоча й мають меншу ціну, проте не відповідають дійсним потребам підприємства, оскільки не відповідають вимогам щодо функціональності та/або якості.

Крім того, посадові особи підприємства постійно перебувають у стані правової невизначеності та остраху за можливе покарання, в разі встановлення контролюючими органами, які, на жаль, не завжди діють сумлінно, порушення вимог Закону № 922-VIII, що не сприяє ефективній діяльності підприємства.

Наведена ситуація характерна для всіх комунальних комерційних підприємств України, що значно знижує інтерес до розвитку цієї організаційної форми господарювання і спонукає власників до ліквідації комунальних комерційних підприємств, з передачею їхніх функцій суб'єктам господарювання приватної форми власності (приватним підприємствам або господарським товариствам), що створює передумови для виникнення корупційних схем з виведення коштів місцевих бюджетів.

Висновок. З метою збереження в Україні комунальних комерційних підприємств як організаційної форми господарювання та створення умов для ефективного здійснення ними господарської діяльності в інтересах місцевих громад, є доцільним внесення змін до ГК України і Закону № 922-VIII, спрямованих на виведення комунальних комерційних підприємств з-під дії законодавства про публічні закупівлі.

Перелік використаних джерел

1. Меморандум про економічну та фінансову політику від 02.06.2020. URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/novosti/myf-opublikoval-memorandum-s-ukrainoy-dokument>.
2. Правове забезпечення становлення нової якості життя: монографія / за заг. ред. В. А. Устименка. Київ: НАН України, Інститут економіко-правових досліджень, 2019. 152 с.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (зі змін. та доповн.) Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змін. та доповн.). Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII (зі змін. та доповн.). Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.
6. Лист-роз'яснення Мінекономрозвитку України «Щодо здійснення закупівель замовниками» від 29.04.2016 № 3302-06/12875-06. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/%E2%84%96%203302-06-12875_06%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2029.04.2016.pdf
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 01.06.1985 № 8074-X (зі змін. та доповн.). Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

Reference

1. Memorandum pro ekonomichnu ta finansovu polityku vid 02.06.2020. URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/novosti/myf-opublikoval-memorandum-s-ukrainoy-dokument>.

2. *Pravove zabezpechennia stanovlennia novoi yakosti zhyttia: monohrafiia / pid zah. red. V. A. Ustyomenka. Kyiv: NAN Ukrainy, Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen, 2019. 152 s.*
3. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 436-IV (zi zmin. ta dopovn.) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. St. 144.*
4. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR (zi zmin. ta dopov.). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. St. 170.*
5. *Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 № 922-VIII (zi zmin. ta dopov.). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2016. № 9. St. 89.*
6. *Lyst-roziasnennia Minekonomrozyvtku Ukrainy «Shchodo zdiisnennia zakupivel zamovnykamy» vid 29.04.2016 № 3302-06/12875-06. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/%E2%84%96%203302-06-12875 06%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2029.04.2016.pdf*
7. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: Zakon Ukrainiskoi RSR vid 01.06.1985 № 8074-Kh (zi zmin. ta dopov.). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR. 1984. Dodatok do № 51. St. 1122.*

КОВЕРЗНЕВ В. Актуальні проблеми господарської діяльності комунальних комерційних підприємств в Україні.

У статті проаналізовано вплив на діяльність комунальних комерційних підприємств законодавства України про публічні закупівлі та обґрунтовано необхідність виключення цієї організаційної форми господарювання з-під дії Закону «Про публічні закупівлі», що сприятиме збереженню та економічному розвитку комунальних комерційних підприємств.

Ключові слова: закупівлі за бюджетні кошти, публічні закупівлі, комунальні комерційні підприємства.

КОВЕРЗНЕВ В. Актуальные проблемы хозяйственной деятельности коммунальных коммерческих предприятий в Украине.

В статье проанализировано влияние на деятельность коммунальных коммерческих предприятий законодательства Украины о публичных закупках и обоснована необходимость исключения этой организационной формы хозяйствования из под действия Закона «О публичных закупках», что будет способствовать сохранению и экономическому развитию коммунальных коммерческих предприятий.

Ключевые слова: закупки за государственные средства, публичные закупки, коммунальные коммерческие предприятия.

KOVERZNEV'S V. Actual problems of economic activity of communal commercial enterprises in Ukraine.

In the article are accented attention on that the modern state of economy of Ukraine is in the crisis state.. In these conditions, there is an urgent need to save budget funds spent on ensuring the activities of public authorities and local governments, and the implementation of their powers. This problem is partially solved by the legislation on public procurement, which should serve as a means of economic growth in Ukraine.

In the foreign member states of the World Trade Organization Agreement, the participant of which Ukraine is, public procurement is used primarily to develop innovation and improve the quality of life; the most popular means of innovation in the European Union, which is not yet on the market, are pre-commercial procurement, which is carried out in order to research and develop new innovative solutions.

Unfortunately, in Ukraine such projects does not develop and public purchases are used exceptionally with the aim of budgetary cost effectiveness, during realization of purchases for satisfaction of current necessities of public and organs of local self-government authorities, that not in a complete measure answers their setting.

An analysis of the current legislation of Ukraine on public procurement provides grounds for the conclusion that it applies to all utilities without exception, including those created for commercial activities and profit in the interests of the local community.

However, proving the fact, that the economic activity of enterprise has exclusively commercial in nature and is not carried out at the expense of the budget, releases the municipal commercial enterprise from the obligation to comply with the public procurement procedure established by the Law of Ukraine “On Public Procurement” services.

The need for public procurement has a negative impact on the economic performance of utility companies, as in many cases it forces them to purchase cheap goods and services that do not meet the company’s requirements for functionality or quality.

Such situation reduces the interest in development of communal commercial enterprises and encourages owners to liquidate them, which creates the preconditions for the emergence of corrupt schemes to withdraw funds from local budgets.

With the aim of conditioning for effective realization by the business communal enterprises of economic activity in interests of local communities, the leading out of these enterprises offers the author of the article from under the action of legislation of Ukraine about public purchases.

Key words: purchases for budgetary funds, public procurements, communal commercial enterprises.