

Антимонопольний комітет України



***Аналіз деяких чинників впливу
державних та комунальних
підприємств на конкуренцію на
товарних ринках
Аналітичні матеріали***

2021

ЗМІСТ

1. Вплив на конкуренцію державних підприємств.....	3
2. Вплив комунальних підприємств на конкуренцію.....	12
3. Дослідження впливу комунальних підприємств на конкуренцію на окремих товарних ринках.....	18
4. Державна підтримка державних та комунальних підприємств та її вплив на конкуренцію.....	83
5. Дотримання державними та комунальними підприємствами вимог законодавства про захист економічної конкуренції	101
6. Пропозиції АМКУ (з урахуванням підходів ОЕСР та Світового Банку)....	108

1. ВПЛИВ НА КОНКУРЕНЦІЮ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Державні підприємства (далі – ДП) відіграють значну роль в українській економіці. Станом на вересень 2019 р. в Україні було зареєстровано 3322 державних підприємства, на яких було зайнято понад 0,9 млн. працівників, що складало близько 5 відс. національної робочої сили¹. За даними Мінекономіки, сукупна вартість їх активів становила близько 985,4 млрд. грн. (37,5 млрд. євро), питома вага вартості активів державного сектору економіки за 9 місяців 2019 року склала **21,4 %**², при цьому питома вага чистого доходу ДП склала лише **10,7 %**³.

При цьому, кількість державних підприємств за останні роки скорочується: порівняно з 2013 роком вона зменшилася на 37,6 відс.

В деяких випадках ДП захищені регуляторними та іншими бар'єрами від міжнародної та внутрішньої конкуренції. Деякі сектори економіки та окремі державні підприємства, в тому числі які діють на конкурентних та потенційно конкурентних ринках, залишаються на законодавчому рівні захищеними від реструктуризації та не підлягають приватизації. Це призводить до неефективного розподілу суспільних ресурсів та обмежує розвиток потенційно конкурентних ринків.

Багаторічний досвід розвинених ринкових економік демонструє, як правило, більшу ефективність підприємств з приватним капіталом порівняно з ДП. Численні дослідження, в цілому, підтверджують що діяльність державного сектору економіки не можна назвати оптимальною. В багатьох випадках ДП відгородженні від конкуренції, тісно пов'язані з державою та мають стійкі політичні зв'язки (є політизованими), а ринок змушений адаптуватися до їх інтересів в сфері ціноутворення та виробництва.

¹ Світовий банк (2016). Систематична діагностика країни, с. 76

² <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c694474>; Звіти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 2018 року / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2019. <http://www.me.gov.ua>

³ <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>

Істотною проблемою функціонування ДП є низька ефективність використання наявних у них майнових активів.

Відношення доходу до вартості активів (фондовіддача) в державному секторі економіки склало 0,167 (тобто, на кожному 1 грн. вартості активів було отримано дохід 17 копійок). В той самий час відношення доходу до вартості активів у недержавному секторі економіки склало 0,329 (на кожному 1 грн. вартості активів було отримано 33 копійки доходу) (за статистичною інформацією 2017 року).

Таким чином, ефективність використання майнових активів у державному секторі економіки є майже удвічі нижчою, ніж у недержавному (приватному).

З числа зареєстрованих державних підприємств фактично господарську діяльність здійснюють лише 1545 (46,5 %), з них прибутковими є 1014 (65,6 % від працюючих)⁴.

За результатами дослідження Центру економічної стратегії кожне державне підприємство у 2016 році недоотримало порівняно з приватними 2,9 % прибутку, тобто держава недоотримала як власник приблизно 4,93 млрд. грн. за рік.⁵

Проведений Мінекономіки моніторинг ефективності функціонування ДП (за 9 місяців 2019 року) засвідчує недостатню ефективність управління суб'єктами господарювання державної форми власності. За показником «ефективність управління» лише 22 органи управління ДП (з 83) отримали позитивну оцінку, 24 державні органи - отримали негативну оцінку (таблиця 1)⁶.

⁴ <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=e14b518e-433e-4c7a-bd06-2fb155b3e8f4>

⁵ <https://ces.org.ua/chy-ye-derzhavni-pidpryyemstva-mensh-prybutkovymy-za-pryvatni/>

⁶ <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=e14b518e-433e-4c7a-bd06-2fb155b3e8f4>

Таблиця 1

Ефективність управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2019 року⁷

Найменування суб'єкта управління	Кількість суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління			Чистий прибуток (збиток), млрд. гривень	Загальна вартість активів, млрд. гривень	Рівень прибутковості (%)	Оцінка ефективності управління
	усього	З них працюючих	З них прибуткових				
Усього по Україні	3322	1545	1014	36,88	1507	2,44	
Кабінет Міністрів України	12	10	6	24,2	749,4	3,2	задовільно
Міненергову гілья	410	75	27	4,0	28,5	1,4	задовільно
Міністерство фінансів	10	10	9	4,2	89,45	4,69	позитивно
Міністерство інфраструктури	75	33	15	2,5	63,1	3,96	задовільно
Фонд держмайна	161	55	21	-0,48	45,1	-1,06	негативно
Державне агентство з управління зоною відчуження	18	17	10	0	43,3	0	позитивно
Міністерство АПК	353	62	29	-0,18	34,9	- 0,51	негативно
Мінекономіки	326	98	60	0,66	24,5	2,69	задовільно

⁷ <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=e14b518e-433e-4c7a-bd06-2fb155b3e8f4>

Державне космічне агентство	18	11	5	0,37	14,6	2,5	задовільно
Державне управління справами	38	30	18	0,02	9,1	0,22	задовільно
Національні академії наук	409	247	175	0,095	9,09	1,04	
Укравтодор	22	12	10	-0,23	6,89	- 3,3	задовільно
Місцеві органи виконавчої влади	65	32	17	-0.06	2,6	-0,02	

**Прибутковість розрахована як співвідношення чистого прибутку (збитку) до загальної вартості активів.*

Середній рівень прибутковості підприємств недержавної форми власності в Україні станом на вересень 2019 року склав **5,55 %** (розраховано відповідно до даних Мінекономіки), тобто, був у 2,3 разу вищим, ніж у державних підприємств.

Відповідно до статистичних даних значна кількість найбільших державних підприємств України є збитковими, проте такі ДП продовжують працювати, поглинаючи значні виробничі ресурси, які в іншому випадку використовувалися б більш ефективними суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Із 100 найбільших державних підприємств України у 2018 році прибутковими були лише 79, а їх середня чиста норма прибутку була низькою⁸.

Існування багатьох ДП не обґрунтовано економічними чи публічними інтересами держави.

⁸ <http://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5b766e9d-5da7-411a-9037-7085c5da1bca&title=Top100-DerzhavnikhPidprimstvU2018-RotsiOtrimaliZagalniiPributokV25-3-MlrdGrn&isSpecial=true>

Діяльність ДП є виправданою у сферах, що становлять публічний інтерес, та на ринках, що не є конкурентними (наприклад, в сфері національної безпеки та оборони, соціального захисту, медицини, освіти тощо).

Разом з тим, здійснення господарської діяльності ДП на потенційно конкурентних ринках, де відсутні очевидні підстави для участі держави, може чинити негативний вплив на конкуренцію.

Відповідно до Керівних принципів ОЕСР в сфері корпоративного управління державних підприємств (2015) (далі – *Керівні принципи ОЕСР*) державі необхідно вживати заходів щодо досягнення ДП такої норми прибутку, яка з урахуванням операційних умов відповідає б нормі прибутку, що отримують конкуруючі підприємства приватної форми власності.

Хоча наявність прогалин на певних ринках і може обумовлювати необхідність функціонування на них державних підприємств, міжнародний досвід свідчить про те, що багато ринків, на яких зараз функціонують ДП, включаючи банківський сектор, сільське господарство та машинобудування, можуть ефективно функціонувати без ДП, а залучення державного сектору економіки у цих сферах рідко виправдовується стратегічними міркуваннями та цілями політики економічного розвитку.

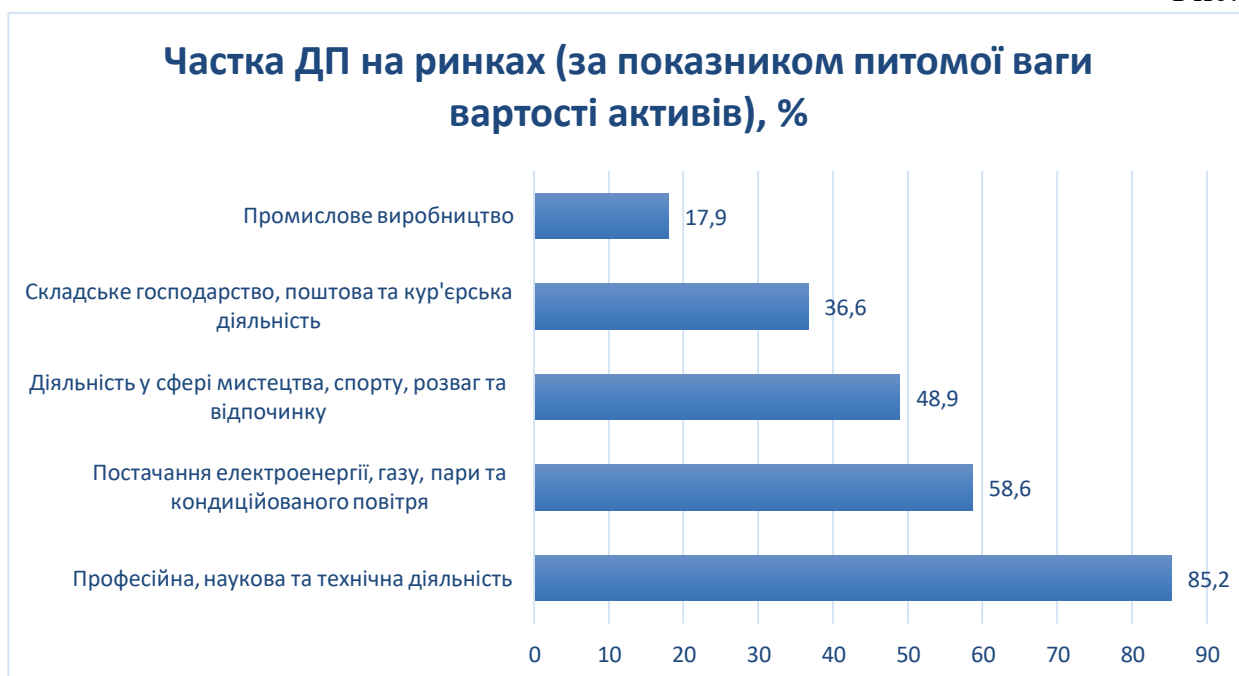
За оцінкою експертів World Bank державні підприємства функціонують в Україні у **принаймні 11 мережевих секторах**, а саме в таких сферах:

- виробництво електроенергії (Енергоатом, ПАТ «Центренерго»);
- імпортування електроенергії (Укрінтеренерго);
- видобуток, імпорт та передача газу (НАК «Нафтогаз України»);
- поштові послуги (ПАТ «Укрпошта»);
- залізничний транспорт (ПАТ «Укрзалізниця»);
- авіаційний транспорт (МА Бориспіль, Міжнародний аеропорт «Львів»; ДП «Украерорух»);
- міський транспорт (Київський метрополітен);

- водний транспорт (морські порти);
- експлуатація дорожньої інфраструктури (ПАТ ДАК «Автомобільні дороги України»);
- водопостачання та водовідведення (регіональні та місцеві підприємства).

Сфера діяльності державних підприємств не обмежуються ринками природних монополій, на цей час ДП функціонують принаймні у 17 немережевих секторах, зокрема, у нафтовидобуванні та виробництві нафтопродуктів, будівництві, сфері спеціалізованих проектних робіт, у сфері банківських послуг, у виробництві етилового спирту, агропромисловому комплексі, видобутку вугілля, виробництві хімічних речовин, у телебаченні та радіомовленні. Питома вага активів державних підприємств (у вартісному виразі) складає понад половину у науковій та науково-технічній діяльності, постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, понад третину у діяльності у сфері мистецтва та спорту, поштовій та кур'єрській діяльності, близько 20 відсотків – у промисловості (рис. 1).

Рис. 1

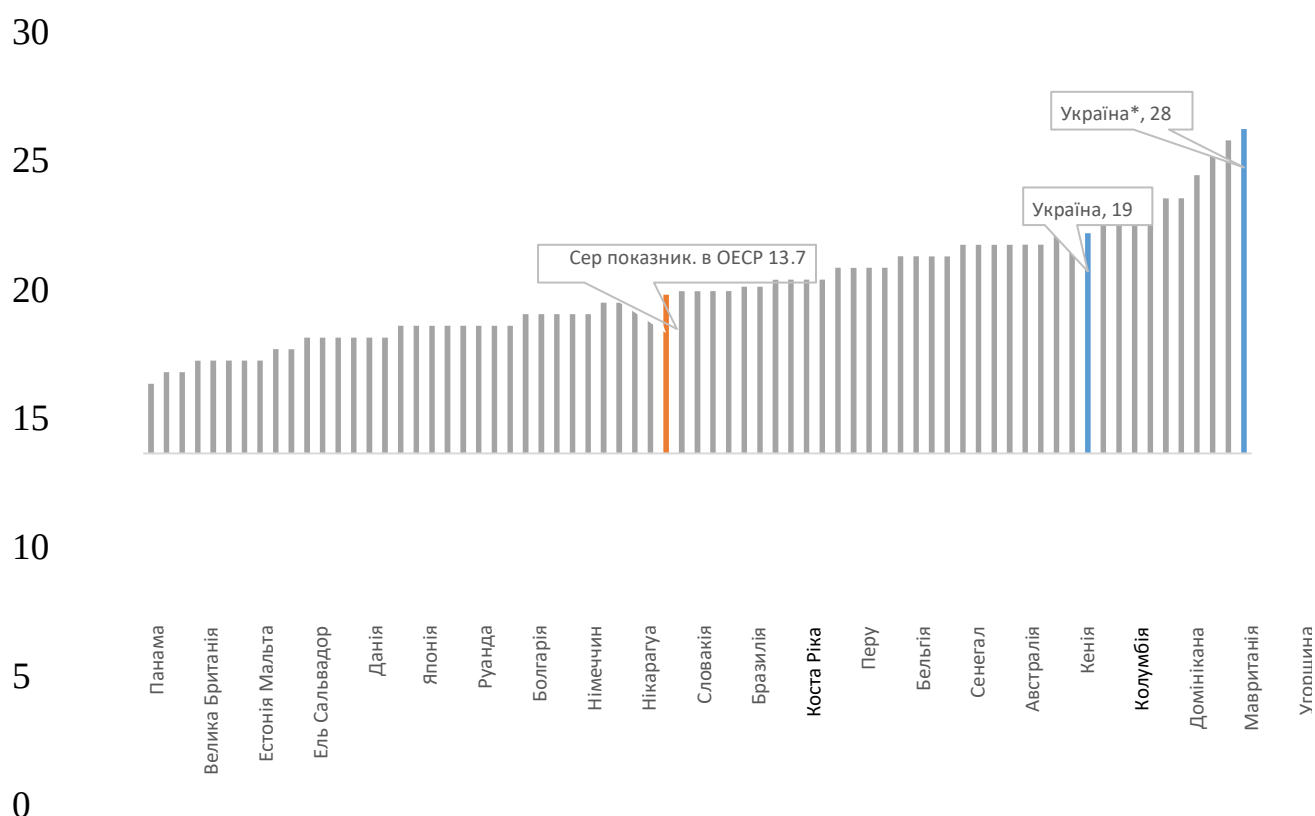


Примітка: За іншими видами економічної діяльності частка державних підприємств за показником вартості оборотних та необоротних активів є меншою за 10 відсотків.

За оцінками експертів World Bank Україна за рівнем присутності державних підприємств у різних секторах економіки (кількість секторів, у яких діють державні підприємства) посідає 61 місце серед 71 обстеженої країни (показник є в 1,4 разу більшим, ніж у середньому по ОЕСР).

Рис. 2.

Кількість ринків з принаймні одним ДП (Україна та країни, з якими проводиться порівняння)



Джерело: Markets and Competition OECD-WBG PMR indicators (2018 рік для України; або останні наявні показники)

Примітка: *Включно з додатковими секторами крім тих, що включені до даних Market and Competition World Bank/OECD PMR.

Крім того, **належне функціонування ДП ускладнено наявністю високих рівню корупційних ризиків.** Так, відповідно до наданої Національним антикорупційним бюро України інформації, що була отримана під час розслідування кримінального правопорушення, передбаченого ч.5 ст. 191 КК України («Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»), органами Комітету було встановлено

змову у діях учасників торгів із закупівлі товарів для Українського державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта».

Відповідно до інформації НАБУ найбільш типовими корупційними схемами на державних підприємствах, зокрема, є штучне обмеження конкуренції, закупівля товарів, робіт та послуг за завищеними цінами, продаж продукції посередникам за заниженими цінами.

Як зазначає директор НАБУ «всього в наших розслідуваннях фігурує 33 державних підприємства, 10 із них знаходяться в ТОП-100 державних підприємств України. І сума збитків, яка встановлена в ході цих розслідувань, становить майже 80 мільярдів гривень»⁹.

Відповідно до Керівних принципів ОЕСР ДП та підприємства з часткою державної власності не повинні мати привілейований законодавчий захист у межах судового процесу у випадку невиконання договірних зобов'язань чи порушення законодавства.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні обмежені можливості стягнення по борговим зобов'язанням щодо ДП та підприємств з державною часткою.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» в Україні встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, частка держави у статутних капіталах яких становить не менше 25 відсотків, до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна.

Такий стан справ не сприяє конкурентному нейтралітету, адже заінтересовані сторони, в тому числі кредитори та конкуренти, повинні мати доступ до ефективного відшкодування збитків, завданих діяльністю або бездіяльністю ДП, за допомогою правового та/або арбітражного процесу.

В окремих випадках, обмеження конкуренції, пов'язані із діяльністю ДП можуть виникати внаслідок спеціальних рішень органів влади стосовно

⁹ <https://nabu.gov.ua/verbatim/stenograma-vistupu-direktora-nabu-na-parlamentskih-sluhannyah-24052017>

певних категорій підприємств. Наприклад, у 2006 р. Міністерство транспорту України виступило з ініціативою створення Державного концерну морського транспорту, до складу якого передбачалося включити 20 ДП – морських торгових портів, які знаходились у сфері управління Міністерства. Відповідно до проекту статуту Концерн мав функціонувати як єдиний економічний суб'єкт, зокрема, мав розробляти, затверджувати та впроваджувати загальні схеми, стратегічні плани, техніко-економічні обґрунтування розвитку, реконструкції, модернізації та технічне переоснащення морських торгових портів тощо. Між тим, до створення Концерну відповідні ДП, хоч і знаходились у сфері управління одного міністерства, вирішували ці питання кожне самостійно, виступаючи як конкуренти на національному ринку морських та річкових портів (причалів) для вантажно-розвантажувальних робіт. За результатами дослідження питання АМКУ дійшов висновку, що внаслідок створення Державного концерну структура ринку зазнала б значних змін: йому належала б значна частина ринку, а на решті залишилася б велика кількість суб'єктів господарювання з незрівнянно меншими частками, нездатних через це конкурувати з морськими портами – державними підприємствами. На підставі цього АМКУ відмовив у наданні дозволу на створення Державного концерну.

2. ВПЛИВ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА КОНКУРЕНЦІЮ

Комунальне підприємство – підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, або підприємство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків.

Станом на 1 грудня 2019 р. в Україні було зареєстровано 13774 комунальних підприємства, на яких працює близько 333 тисяч осіб (близько 2,2 відс. національної робочої сили)¹⁰. Сукупний дохід комунальних підприємств, які здійснювали господарську діяльність, за 2018 р. склав 114,43 млрд. грн., тобто, 2,03 відс. загального обсягу виробленої продукції (без продукції підприємств – фізичних осіб), або 1,24 відс. загального обсягу реалізованої продукції.

Водночас, на сьогодні у публічному доступі відсутня цілісна статистична інформація про кількість комунальних підприємств (далі – КП), їх основні економічні показники (прибутковість, розмір активів, фондівіддача тощо), ринки на яких вони здійснюють свою діяльність.

Аналіз динаміки створення КП за п'ятирічними періодами свідчить, що у 2015-2019 рр. середньорічна кількість наново зареєстрованих КП порівняно з попереднім п'ятиріччям зросла у 2,3 разу (табл.2)

Таблиця 2

Роки	1990-1995	1996-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Загальна кількість зареєстрованих комунальних підприємств	711	1019	2224	1071	776	1837
У середньому за 1 рік	142,2	203,8	444,8	214,2	155,2	367,4

Джерела: 1990-2016 рр. – Центр економічної стратегії. Як фінансування 6; 2017-2019 рр. – дані ДП «Національні інформаційні системи».

¹⁰ Центр економічної стратегії. Як фінансування комунальних підприємств обмежує конкуренцію? Попередні результати дослідження. 2020, 11 // <https://ces.org.ua/presentation-utility-companies/>

За даними відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань з 01.01.2017 по 01.07.2019 в Україні зареєстровано 1126 комунальних підприємств, що складає 8,2 відс. всіх комунальних підприємств, зареєстрованих станом на 01.12.2019.

Таблиця 3

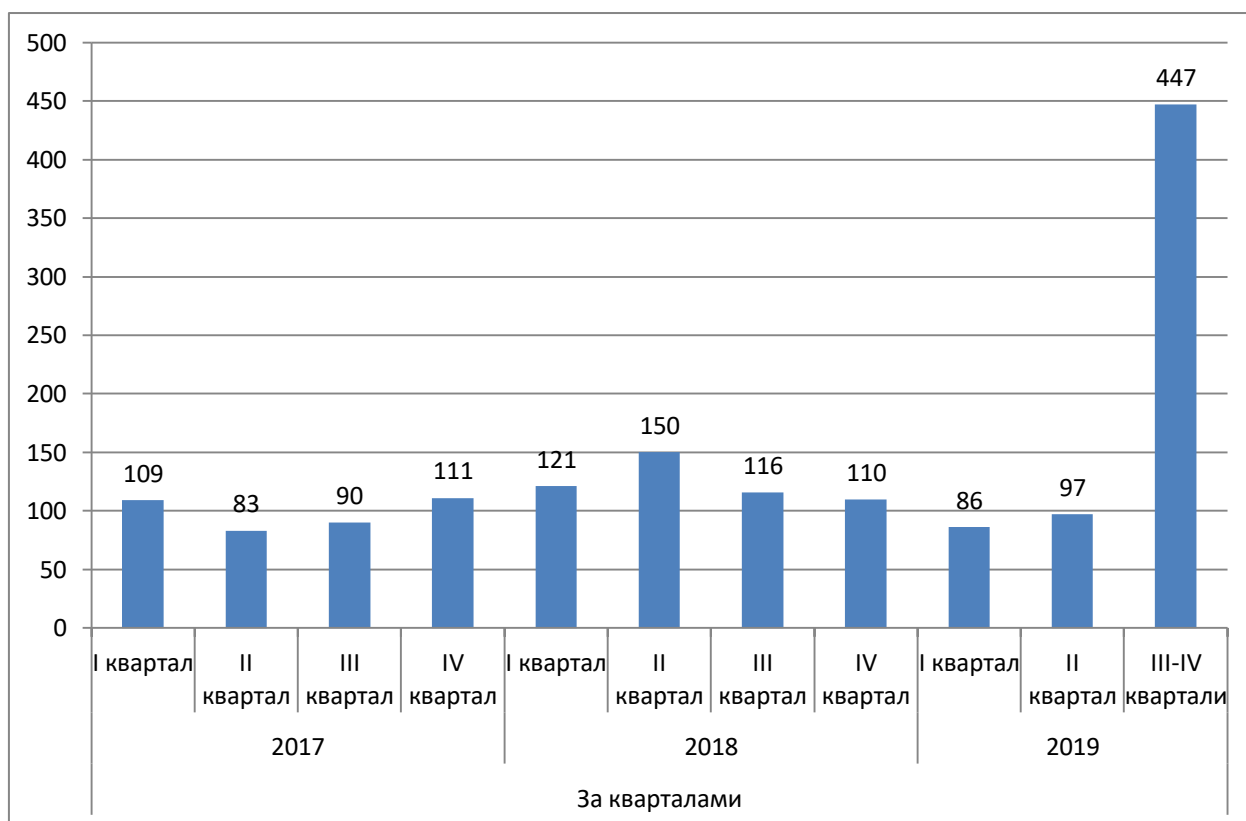
2017 рік	2018 рік	01.01.2019- 01.12.2019	<i>Всього</i>	В стані припинення
393	497	187	<i>1126</i>	49

Відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань щодо юридичних осіб з організаційно-правовою формою «Комунальне підприємство» зареєстровані у період 2017 – 2019 рр.

Протягом останніх трьох років спостерігається зростання темпів створення комунальних підприємств: у 2018 році їх було зареєстровано на 26,5 відсотка більше, ніж у 2017 (497 проти 393), у 2019 – на 26,7 відсотка більше, ніж у 2018 (630 проти 497). При цьому, середньорічна кількість новостворених комунальних підприємств за триріччя 2017-2019 рр. є на 4 відсотки вищою, ніж середньорічна кількість зареєстрованих комунальних підприємств за попередні 25 років незалежності України, що включає перереєстрацію всіх комунальних підприємств, створених за радянських часів, тобто, прискорення темпів створення нових комунальних підприємств порівняно з попереднім часом є ще більшим.

Щоправда, слід мати на увазі, що зростання кількості наново зареєстрованих КП певною мірою пов'язано з перереєстрацією в організаційно-правовій формі комунальних підприємств колишніх установ охорони здоров'я (585 КП), освіти та культури в межах реформування відповідних галузей.

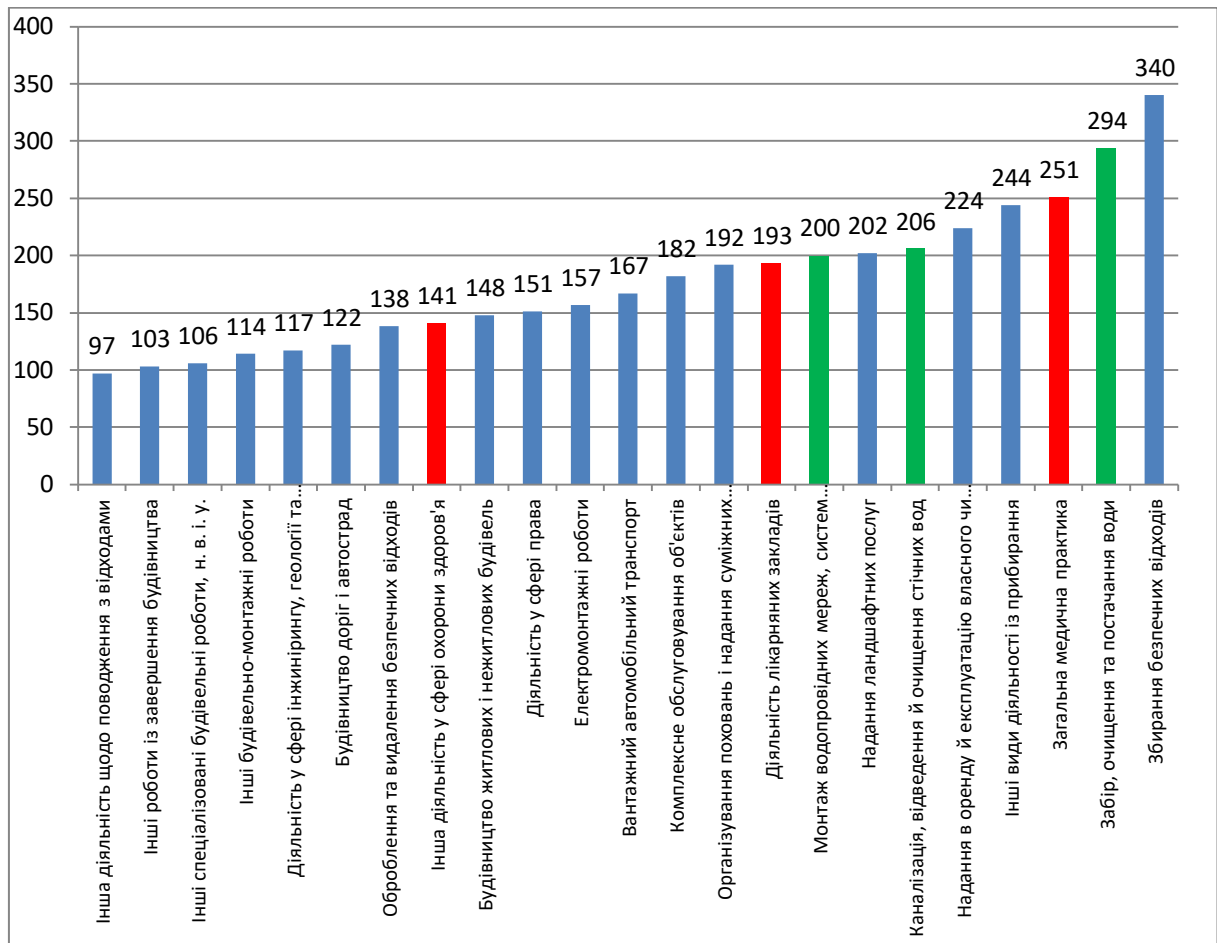
**Кількість комунальних підприємств, зареєстрованих у період 2017-2019
рр., поквартально:**



Більшість створених за 2017-2019 роки комунальних підприємств є поліфункціональними: згідно зі статутними документами 1126 підприємств займаються 9934 видами діяльності, тобто, на 1 підприємство у середньому припадає 9 видів діяльності. Навіть якщо не всі види економічної діяльності, що закріплені в статутних документах комунальних підприємств, здійснюються ними фактично, така значна кількість статутних видів економічної діяльності створює правові передумови для вступу комунальних підприємств на потенційно конкурентні ринки, в тому числі, ринки товарів та послуг, не пов'язаних із забезпеченням специфічних соціальних функцій.

За даними державного підприємства «Національні інформаційні системи» комунальні підприємства найчастіше створювались у різних сферах діяльності (див рис.4).

За видами діяльності



Комунальні підприємства найчастіше реєстрували свою діяльність на ринках, які можна умовно розподілити на три групи:

 ринки природних монополій, зокрема забір, очищення та постачання води, каналізація, відведення й очищення стічних вод, монтаж водопровідних мереж, систем опалення та кондиціонування;

 ринки соціальної сфери, зокрема загальна медична практика, діяльність лікарняних закладів, інша діяльність у сфері охорони здоров'я;

 конкурентні та потенційно конкурентні ринки, зокрема збирання безпечних відходів, діяльність із прибирання, надання в оренду й експлуатацію власного чи орендованого нерухомого майна, надання ландшафтних послуг, організування поховань і надання суміжних послуг, комплексне обслуговування об'єктів та інші.

За 2017 – 6 місяців 2019 року найбільшу кількість комунальних підприємств зареєстровано у сфері:

- збирання безпечних відходів – **340 КП**
- забір, очищення та постачання води – **294 КП**
- загальна медична практика – **251 КП**
- діяльність із прибирання – **244 КП**
- надання в оренду чи експлуатацію майна – **224 КП**
- каналізація, відведення й очищення стічних вод – **206 КП**
- надання ландшафтних послуг – **202 КП**
- монтаж водопровідних мереж, систем опалення – **200 КП**
- діяльність лікарняних закладів – **193 КП**
- організування поховань і надання суміжних послуг – **192 КП**
- комплексне обслуговування об'єктів – **182 КП**

За даними Державної податкової служби у 2018 році з 11640 комунальних підприємств звітність до Державної податкової служби надавали 6388 комунальні підприємства, з них 615 – мали негативний або нульовий дохід, 38 комунальних підприємств мали дохід менше 10 тисяч гривень. Вибірковий аналіз засвідчив, що комунальні підприємства, що мали нульовий чи негативний дохід, знаходяться у стані припинення. За даними Центру економічної стратегії понад третина проаналізованих КП у 2018 р. були збитковими, їхній сукупний збиток за 2018 р. склав близько 9,8 млрд грн., або 8,6 відс. отриманого сукупного доходу. Крім того, комунальні підприємства менш прибуткові, ніж державні чи приватні. Рентабельність власного капіталу (ROE) становила близько нуля для 34% підприємств. Для порівняння, серед всіх інших підприємств лише 18% мали близьку до нуля рентабельність.

Зокрема, негативний дохід мало 1 комунальне підприємство «БУЧАТЕПЛОМЕРЕЖА», нульовий дохід найбільше мали комунальні підприємства, що діяли у сферах з обслуговування будинків і територій – 66 комунальних підприємств, забір, очищення та постачання води – 67 комунальних підприємств, діяльність у сферах архітектури та інжинірингу;

технічні випробування та дослідження – 36 комунальних підприємств, збирання, оброблення й видалення відходів; відновлення матеріалів – 33 комунальні підприємства, діяльність головних управлінь (хед-офісів); консультування з питань керування – 25 комунальних підприємств.

Нульова прибутковість (рентабельність) може бути виправдана для КП, створених для надання специфічних соціально важливих функцій, але є безсумнівною ознакою неефективного господарювання на конкурентних та потенційно конкурентних ринках.

В окремих випадках органами місцевого самоврядування, всупереч принципу конкурентного нейтралітету, суб'єктам господарювання комунальної власності надавалися переваги порівняно з конкурентами інших форм власності. Так, у 2017 році рішеннями ряду обласних рад було встановлено зменшені орендні ставки за використання комунального майна (зокрема, приміщень) для аптек комунальної власності у разі їх участі у запроваджених урядом соціальних заходах щодо забезпечення населення лікарськими засобами, що створило для останніх переваги порівняно з конкурентами приватної власності. У зв'язку із цим Комітетом відповідним органам місцевого самоврядування було надано рекомендації вжити заходів щодо встановлення рівних умов здійснення господарської діяльності для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які є учасниками регіональних ринків роздрібної торгівлі лікарськими засобами, а також запровадити прозорий та недискримінаційний підхід до встановлення орендних ставок за використання нерухомого майна комунальної власності.

3. ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА КОНКУРЕНЦІЮ НА ОКРЕМИХ ТОВАРНИХ РИНКАХ

Антимонопольним комітетом України проведено дослідження впливу комунальних підприємств на товарних ринках, де було зареєстровано найбільшу кількість комунальних підприємств.

3.1. Дослідження впливу комунальних підприємств на конкуренцію на ринку у сфері послуг з поводження з побутовими відходами

На виконання доручення Голови Антимонопольного комітету України №13-01/974 від 25.09.2020 міжобласними територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України проведено дослідження впливу суб'єктів господарювання комунального сектору економіки на конкуренцію на ринках у сфері послуг з поводження з побутовими відходами у 2018 році.

За даними територіальних відділення у 2018 році в Україні на ринку послуг поводження з побутовими відходами діяло 856 комунальних підприємств. Узагальнена інформація по регіонах наведена у таблиці 4.

Таблиця 4

№ п/п	Назва регіону	Кількість комунальних підприємств у досліджуваний період
1	Північний регіон (місто Київ, Київська, Житомирська, Черкаська, Чернігівська області)	267
2	Південний регіон (Одеська, Миколаївська, Херсонська області)	145
3	Західний регіон (Львівська, Волинська, Закарпатська, Рівненська, Івано-Франківська області)	127

4	Східний регіон (Донецька, Луганська, Полтавська, Сумська, Харківська області)	104
5	Південно-західний регіон (Хмельницька, Чернівецька, Вінницька, Тернопільська області)	89
6	Південно-східний регіон (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області)	124

З жовтня 2012 до травня 2019 р. ринок послуг із захоронення побутових відходів було віднесено до ринків сфери природних монополій, із набуттям чинності змін до статті 5 Закону «Про природні монополії» ринки жодної з послуг з поводження з побутовими відходами не регулюються згідно з правилами, що застосовуються до природних монополій.

Відповідно до пункту 7 частини другої статті 6 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» виконавцем послуг з поводження з побутовими відходами є суб'єкт господарювання, визначений виконавцем послуг з вивезення побутових відходів у встановленому законодавством порядку.

Згідно з частиною третьою статті 35¹ Закону України «Про відходи» збирання та вивезення побутових відходів у межах певної території здійснюються юридичною особою, яка уповноважена на це органом місцевого самоврядування на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, спеціально обладнаними для цього транспортними засобами. Орган місцевого самоврядування на конкурсних засадах визначає виконавця послуг з перевезення побутових відходів з певної території населеного пункту.

Право на участь у конкурсах на набуття права виконавця послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території мають підприємства, установи та організації всіх форм власності у сфері поводження з відходами

(пункт «е» частини першої статті 16 Закону України «Про відходи»).

Законодавством не встановлені особливі обмеження для початку діяльності на ринку послуг у сфері поводження з побутовими відходами, у тому числі у зв'язку із формою власності.

Додаткових обмежень у сфері поводження з відходами за формою власності органи місцевого самоврядування також не впроваджували.

Проте, аналіз ринку засвідчив наявність певних організаційних та економічних бар'єрів, що перешкоджають вступу суб'єктів господарювання на цей ринок, зокрема:

- адміністративні бар'єри, що полягають у необхідності одержання дозвільних документів (проведення конкурсу на визначення виконавця послуг);

- економічні бар'єри – значні капіталовкладення (придбання необхідного обладнання, спеціального транспорту, утримання персоналу відповідної кваліфікації тощо).

Слід зазначити, що після проведення органами місцевого самоврядування конкурсного відбору виконавців послуг з вивезення побутових відходів та прийняття рішення про визначення переможцем певного суб'єкта господарювання, останній для споживачів цих послуг набуває ознак монопольного (домінуючого) становища на ринку послуг з поводження з побутовими відходами у визначених територіальних межах певного населеного пункту (міста, села), оскільки споживачі послуг з вивезення побутових відходів виявляються позбавленими можливості отримання цієї послуги від іншого суб'єкта господарювання.

Виявлено низку випадків, коли звалища (полігони), на яких здійснювалось захоронення побутових відходів у 2018 році, згідно з рішеннями відповідних міських рад (до прикладу, Хмельницької, Чернівецької) були передані у постійне користування або на обслуговування КП, які визначені виконавцями послуг з вивезення побутових відходів у відповідному населеному пункті. Водночас, міські ради як замовники

відповідних послуг у кваліфікаційних вимогах, до учасників конкурсу з визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів, в якості обов'язкової умови зазначали наявність власного полігону, що в забезпечувало виграш конкурсу та визначення виконавцем послуг саме підпорядкованого КП, якому було передано в обслуговування полігон. Такі дії міських рад призводили і можуть призвести до спотворення конкуренції на ринку вивезення побутових відходів.

Крім того, органами Антимонопольного комітету у 2018 р. було виявлено 102 випадки антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування на ринках послуг поводження з ТПВ, які полягали у визначенні виконавців відповідних послуг без проведення конкурсу.

Незважаючи на наявність зазначених вище бар'єрів ринок є доступним для суб'єктів господарювання різних форм власності.

У Львівській, Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській та Рівненській областях разом з комунальними підприємствами на ринках у сфері послуг поводження з побутовими відходами працюють і приватні підприємства, зокрема:

- у Львівській області у 2018 році послуги з вивезення побутових відходів надавали 69 суб'єктів господарювання, з них 31 приватне підприємство (45% від загальної кількості), 7 з яких це фізичні особи підприємці;

- у Івано-Франківській області господарську діяльність на регіональних ринках послуг у сфері поводження з побутовими відходами у 2018 році здійснювали 36 суб'єктів господарювання, з них 11 – приватної форми власності (30 % від загальної кількості).

Майже у всіх районах Хмельницької, Вінницької, Чернівецької та Тернопільської областях на ринку послуг з поводження з побутовими відходами здійснюють діяльність комунальні підприємства. У 2018 році в Хмельницькій області на ринку послуг у сфері поводження з побутовими відходами комунальні підприємства становили 83 % від загальної кількості

операторів ринку, у Вінницькій області – 82 % від загальної кількості, у Чернівецькій області – 61 % від загальної кількості, у Тернопільській області – 84% від загальної кількості.

Разом із тим, на думку окремих органів місцевого самоврядування ринки зазначених послуг є непривабливими для суб'єктів господарювання приватної форми власності, оскільки тарифи на ці послуги є регульованими, встановлюються з відставанням у часі їх запровадження та ніколи не будуть «економічно обґрунтованими» через відсутність гнучких нормативних актів, які встановлюють правила їх розрахунку та введення в дію

За отриманою інформацією, однією з важливих причин створення на ринках послуг житлово-комунальної галузі, зокрема, послуг у сфері поводження з побутовими відходами, комунальних підприємств є те, що фінансово підтримати такі підприємства може, і в переважній більшості його дотує, орган місцевого самоврядування.

Створення комунальних підприємств регламентується Господарським кодексом України. Майно КП складають основні фонди та оборотні кошти, а також інші цінності. В багатьох випадках у користування КП, що діють на ринках послуг поводження з побутовими відходами на безоплатній основі передається майно, власником якого є територіальна громада. Так, комунальному підприємству «Славутське житлово-комунальне об'єднання» (Хмельницька область) на праві постійного користування був наданий полігон побутових відходів (сміттєзвалище), розміщений на території Крупецької сільської ради, КП «Спецкомунтранс» (м. Кам'янець-Подільський Хмельницької області) засновником на праві повного господарського відання у тимчасове безоплатне користування було передано автомобілі, контейнери для сміття, урни, сміттєвози, контейнери для ПЕТ пляшок тощо, КП «Полігон ТПВ» (Івано-Франківська область) було безкоштовно передано майно та спеціалізовану техніку (які були куплені за бюджетні кошти), необхідну для експлуатації полігону твердих побутових відходів в с. Рибне, КП «КАТП-07801» Ужгородської міської ради надано в експлуатацію полігон та здійснено

внесок до статутного фонду..

Майно КП є комунальною власністю відповідної територіальної громади і належить такому підприємству на праві господарського відання. При цьому, КП зобов'язані використовувати майно, що передане йому в господарське відання, за призначенням у відповідності до мети та видів діяльності КП, не дозволяючи його погіршення, пошкодження або втрату.

Чистий прибуток підприємства, який залишається після покриття матеріальних та прирівняних до них витрат, залишається у повному його розпорядженні і спрямовується на придбання основних засобів, автотранспорту, поточний та капітальний ремонт будівель і споруд, виплату матеріальної допомоги, преміювання по результатах діяльності, удосконалення матеріально-технічної бази підприємства.

Підприємства самостійно розпоряджаються прибутком, що залишився в їх розпорядженні після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів відповідно до чинного законодавства.

До компетенції засновника КП належить визначення основних напрямків діяльності, внесення змін та доповнень до статуту КП та зміна розміру статутного капіталу, призначення та звільнення керівника, визначення форм контролю за діяльністю керівника КП, надання згоди на створення КП спільних підприємств, в тому числі з іноземними підприємствами, затвердження річних фінансових планів та контролю їх виконання, затвердження штатного розпису та організаційної структури, надання дозволу на відчуження та передачу в оренду майна, якщо інше не передбачено рішенням Засновника, встановлення рівня рентабельності, прийняття рішення про реорганізацію та припинення діяльності КП, вирішення інших питань, які законодавством України та Статутом КП віднесені до виключної компетенції міської ради.

Основним видом діяльності КП на ринку вказаних послуг є збирання безпечних відходів. Водночас КП здійснюють інші види діяльності, зокрема, оброблення та видалення безпечних відходів; відновлення відсортованих

відходів тощо.

Здійснення господарської діяльності з вивезення побутових відходів не потребує отримання ліцензії не потрібно, разом із тим, значна кількість досліджених комунальних підприємств мають ліцензії на надання послуг з захоронення побутових відходів, дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки при збиранні відходів, виконання робіт підвищеної небезпеки при комунальному обслуговуванні населення.

Особливістю функціонування ринків послуг поводження з ТПВ є регулювання тарифів на зазначені послуги. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» встановлення цін/тарифів на комунальні послуги відповідно до закону належить до повноважень органів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить установа тарифів на комунальні послуги, крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, послуги з постачання гарячої води, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Більшість обстежених КП повідомили, 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. грн.

Виявлено випадки, коли орган місцевого самоврядування обирав комунальне підприємство виконавцем послуг з вивезення ТПВ 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. У таких програмах, як правило, передбачаються кошти для закупівлі спеціальної техніки для вивезення відходів, відшкодування деяких операційних витрат. Зазначена практика створює для комунальних підприємств односторонні переваги в конкуренції. У разі наявності діючої програми підтримки комунального підприємства в нього виникає можливість пропонувати на конкурсі свої послуги на кращих умовах та за нижчої ціною, порівняно з іншими підприємствами, що не мають підтримки за рахунок ресурсів територіальної громади. Це можливо, наприклад, шляхом штучного заниження витрат, що компенсуються або які в подальшому планується компенсувати за рахунок бюджету. Поряд із цим, якщо відповідна техніка залишається у комунального підприємства після завершення дії договору на вивезення відходів, то за її рахунок комунальне підприємство буде мати значну конкурентну перевагу у наступних конкурсах на вивезення відходів, порівняно з іншими підприємствами, яким не закуповувалася техніка за бюджетні кошти.

При цьому, у разі, коли підтримка за рахунок ресурсів територіальної громади надавалася комунальним підприємствам, визначеним виконавцями послуг із вивезення ТПВ без проведення конкурсних процедур, вона набувала характеру недопустимої для конкуренції державної допомоги. Це мало наслідком прийняття Антимонопольним комітетом рішень про припинення її надання та повернення. Наприклад, прийнято рішення про повернення державної допомоги у формі поповнення статутного капіталу в розмірі 119,5 млн. грн., наданої КП «ЕкоВін» (м. Вінниця) на здійснення діяльності з надання послуг з вивезення ТПВ, рішення про повернення державної допомоги в розмірі 36,3 млн грн, наданої КП «Чернівціспецкомунтранс» (м. Чернівці).

За результатами проведеного дослідження випадків наділення комунальних підприємств, що надають послуги поводження з ТПВ, функціями з установлення правил здійснення господарської діяльності на відповідному

ринку та контролю за їх виконанням, повноваженнями щодо допуску інших суб'єктів господарювання на відповідний ринок не встановлено.

Надання платних послуг, пов'язаних із виконанням функцій держави комунальними підприємствами не передбачалось.

КП зазначили про відсутність особливих прав на здійснення певних видів господарської діяльності та про відсутність у КП на конкурентному ринку більш широких або ексклюзивних повноважень порівняно з суб'єктами господарювання іншої форми власності.

Разом з цим, у випадках, коли діяльність КП у сфері поводження з ТПВ включає надання послуг із захоронення ТПВ, на яких КП через технологічні особливості, як правило, займають монопольне (домінуюче) становище, суб'єкти господарювання інших форм власності, що діють на ринках послуг із збирання та вивезення ТПВ, мають укладати угоди з КП на отримання послуг із захоронення, що надає КП можливість установлювати умови діяльності потенційних конкурентів на ринках збирання та вивезення ТПВ. Такі випадки виявлено, зокрема, у м. Хмельницькому та Чернівці.

Окремі досліджені комунальні підприємства, що надають послуги поводження з ТПВ, повідомили, що ведуть окремий бухгалтерський облік для комерційної та некомерційної діяльності. Інші комунальні підприємства здійснюють діяльність виключно комерційну діяльність, стосовно якої ведуть бухгалтерський облік.

Системи внутрішнього та зовнішнього контролю діють в окремих досліджених КП. Підприємства щоквартально та щорічно, в установлені терміни, надають засновникам звіт про результати своєї діяльності. Публікація звітів здійснюється підприємствами щоквартально на сайтах відкритих даних (Єдиний державний портал відкритих даних data.gov.ua). Однак, на практиці не всі комунальні підприємства публікують періодичну звітність. Окрім цього, відповідно до чинного законодавства на підприємствах проводиться щорічний аудит фінансової звітності, аудиторські висновки оприлюднюються на веб-сайтах підприємств.

Скарги у зв'язку з участю КП, що надають послуги у сфері поводження з ТПВ, у закупівлях за публічні кошти у 2018 р. мали поодинокий характер.

Досліджені комунальні підприємства не були учасниками загальнодержавних та регіональних програм, міжнародних проектів, стабілізаційних фондів за відповідним напрямком діяльності.

На ринку послуг у сфері поводження з ТПВ існують наступні проблемні питання:

- збитковість фінансово-господарської діяльності внаслідок невідповідності затверджених тарифів на послуги їх собівартості;
- несвоєчасна та не в повному обсязі оплата населенням за послуги, що призводить до збільшення заборгованості;
- високий рівень зношуваності основних фондів.

Найбільш істотними перешкодами створенню конкурентного середовища на ринках послуг з поводження з побутовими відходами були:

непроведення конкурсного відбору виконавців послуг органами місцевого самоврядування;

високі інвестиційні бар'єри для входу на ринок, обумовлені значними фінансові витрати на придбання спеціально обладнаних транспортних засобів для збирання та перевезення побутових відходів або необхідність укладання договору оренди такого транспортного засобу;

відсутність програм, норм поводження з твердими побутовими відходами,

повільне запровадження роздільного збирання побутових відходів.

Висновки:

1. На ринках послуг у сфері поводження з ТПВ діє значна кількість комунальних підприємств. Разом із тим, законодавством не встановлені особливі обмеження для початку діяльності на ринку послуг у сфері поводження з побутовими відходами у зв'язку із формою власності, випадків запровадження органами місцевого самоврядування додаткових обмежень у

сфері поводження з відходами у зв'язку з формою власності за результатами дослідження не виявлено.

2. Водночас, існують бар'єри вступу на ринки послуг у сфері поводження з ТПВ адміністративного та економічного характеру. До перших належить необхідність отримання дозволів на певні види діяльності, що є складовими технологічного процесу надання відповідних послуг, а також конкурсні механізми відбору виконавців послуг органами місцевого самоврядування. Економічні бар'єри полягають у значних капіталовкладеннях, пов'язаних із придбанням необхідного обладнання, спеціального транспорту, утримання персоналу відповідної кваліфікації тощо.

3. Додаткові перешкоди для вступу на ринок послуг поводження з ТПВ створює передача звалищ (полігонів) для захоронення відходів у постійне користування або на обслуговування КП, визначених виконавцями послуг з вивезення ТПВ з одночасним включенням до умов конкурсу з визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів наявності власного полігону, що може негативно вплинути на конкуренцію на ринку послуг з вивезення ТПВ.

4. Після проведення органами місцевого самоврядування конкурсного відбору виконавців послуг з вивезення побутових відходів та прийняття рішення про визначення переможцем певного суб'єкта господарювання, останній для споживачів цих послуг набуває ознак монопольного (домінуючого) становища. Отже, на відповідних ринках конкуренція виступає у специфічній формі не конкуренції на ринку, а конкуренції за ринок.

5. Особливістю функціонування ринків послуг поводження з ТПВ є регулювання тарифів на зазначені послуги. При цьому, згідно з отриманою інформацією, затверджені органами місцевого самоврядування тарифи є заниженими порівняно із собівартістю послуг, діяльність на ринку не забезпечує позитивної доданої вартості. У зв'язку з цим комунальні підприємства, що здійснюють діяльність на у сфері поводження з ТПВ, отримують державну підтримку, здебільшого у формі прямих дотацій чи

збільшення статутного капіталу. Так, згідно з вибілковими даними 15 КП в 11 областях у 2018 р. отримали з бюджету кошти на загальну суму близько 145,5 млн. грн. Повсюдною є практика звільнення КП від земельного податку, у численних випадках у користування КП, що діють на ринках послуг поводження з побутовими відходами на безоплатній основі передається майно, власником якого є територіальна громада.

6. Виходячи з вищезазначеного, доцільним є впровадження погодження проєктів рішень органів місцевого самоврядування щодо створення комунальних підприємств, які діють на ринках послуг із поводження з ТПВ, з територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України.

3.2. Дослідження впливу комунальних підприємств на конкуренцію на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками

Дослідження проводилось міжобласними територіальними відділеннями (МТВ) за період діяльності комунальних підприємств з 01.01.2018 по 01.01.2019.

Згідно з даними дослідження станом на 01.01.2019 р. в цілому в Україні діяльність з управління багатоквартирними будинками провадили 1450 комунальних підприємств, у тому числі 969 (66,8 відс.) – в Києві та Київській області.

У Донецькій, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Черкаській, Чернівецькій областях на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками діяли менше 20 комунальних підприємств.

У Вінницькій, Волинській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Херсонській областях на відповідних ринках діяли менше 10 комунальних підприємств.

Зведені дані щодо кількості комунальних підприємств у розрізі областей наведено у таблиці 5.

Таблиця 5

Область	Комунальних підприємств, що діють на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками
Вінницька	9
Волинська	7
Дніпропетровська	31
Донецька	10
Житомирська	62
Закарпатська	0
Запорізька	7
Івано-Франківська	24
м. Київ	661
Київська	308
Кіровоградська	25
Луганська	9
Львівська	87
Миколаївська	23
Одеська	15
Полтавська	6
Рівненська	11
Сумська	10
Тернопільська	11
Харківська	31
Херсонська	6
Хмельницька	31
Черкаська	17
Чернівецька	11
Чернігівська	38

Статтею 19 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 № 2189-VIII передбачено, що учасниками у сфері надання житлово-комунальних послуг є споживачі (індивідуальні та колективні), управитель, виконавці комунальних послуг.

Відповідно до пункту 3 прикінцевих та перехідних положень зазначеного Закону, договори про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, укладені до введення в дію норм Закону, що регулюють надання послуг з управління багатоквартирним будинком, зберігають чинність на умовах, визначених такими договорами (у тому числі вивезення побутових відходів за наявності), до дати набрання чинності договорами про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, що укладені за правилами, визначеними цим Законом. У разі якщо згідно з такими договорами передбачено більш ранній строк їх припинення, такі договори вважаються продовженими на той самий строк і на тих самих умовах.

Статтею 18 Житлового кодексу Української РСР передбачено, що управління житловим фондом здійснюється власником або уповноваженим ним органом у межах, визначених власником. Згідно із частиною третьою статті 24 того ж Кодексу житловий будинок може експлуатуватися тільки однією житлово-експлуатаційною організацією.

Відтак, у окремих власників (наймачів) квартир та нежитлових приміщень в багатоквартирного будинку, який знаходяться в управлінні суб'єкта господарювання – комунального підприємства, що надає послуги, відсутня альтернатива в отриманні послуг з управління будинком. Таким чином, кожне КП займає монопольне (домінуюче) становище на ринку послуг з управління багатоквартирним будинком в межах багатоквартирного будинку.

Із змісту статті 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» управителем багатоквартирного будинку може бути суб'єкт господарювання незалежно від форми власності. Суб'єкти господарювання приватної форми власності для діяльності на цьому ринку

повинні мати у штаті щонайменше одного найманого працівника, який пройшов професійну атестацію на відповідність кваліфікаційним вимогам професії «менеджер (управитель) житлового будинку (групи будинків)». При цьому, за наявною інформацією, в районних центрах чи містах обласного значення на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками поряд із комунальними підприємствами діють суб'єкти господарювання інших форм власності (ОСББ, ЖЕО, ГО, ЖБК тощо).

Законодавством не встановлені особливі обмеження для початку діяльності на зазначеному ринку, пов'язані з інтересами національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, охорони здоров'я населення.

Згідно з Національним класифікатором України класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010 послуги з управління багатоквартирними будинками належать до виду діяльності КП - 81.10 «Комплексне обслуговування об'єктів». Крім того, комунальні підприємства, що надають зазначені послуги, здійснюють збирання безпечних відходів; інші види діяльності: прибирання та підмітання вулиць, озеленення територій та утримання зелених насаджень, збирання, очищення та постачання води, каналізація, відведення й очищення стічних вод.

Чисельність працюючих на відповідних комунальних підприємствах складала від 23 до 1398 осіб. Обсяг доходу від здійснення господарської діяльності у 2018 році, за інформацією КП, становив від 200,5 тис. грн. до 18,143 млн. грн.

Управління багатоквартирними будинками здійснюється підприємствами на конкурсних засадах, в межах певної території кожне із підприємств надає визначеному колу споживачів – мешканцям багатоквартирних будинків, виключні послуги із управління будинком.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України "Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку" управління багатоквартирним будинком здійснюється його співвласниками; за рішенням

співвласників усі або частина функцій з управління багатоквартирним будинком можуть передаватися управителю або всі функції - об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку (асоціації об'єднань співвласників багатоквартирного будинку).

Таким чином, споживачі послуг з управління багатоквартирним будинком вільні у виборі виконавця таких послуг. Відповідно, ринок послуг з управління багатоквартирними будинками є конкурентним. Ознаки монопольного (домінуючого) становища в учасників ринку відсутні.

В окремих випадках КП, що здійснюють управління багатоквартирними будинками, отримують функції органів адміністративно-господарського управління та контролю. До прикладу, у Львівській області КП «Самбірської міської ради «Житлово-експлуатаційний комбінат» наділене повноваженнями допуску суб'єктів господарювання на ринок надання послуг щодо утримання будинків та прибудинкових територій, передбачено надання ним платних послуг (видачі довідок, для будинків, які не обслуговуються КП). Тарифи на відповідні послуги затверджує виконком міської ради, дохід за послуги підприємства роз приділяється наступним чином: 65% - оплата праці; 35% - матеріальні витрати.

В більшості досліджених випадків окремий бухгалтерський облік комерційної та некомерційної діяльності КП, що надають послуги з управління багатоквартирними будинками, не здійснюється. Окремий бухгалтерський облік комерційної та некомерційної діяльності вели лише 4 обстежені підприємства (Віницька, Волинська та Запорізька області).

В цілому господарська діяльність КП на ринку послуг з управління багатоквартирними будинками забезпечувала позитивну додану вартість. Разом із тим, усі обстежені КП зазначили, що від них не вимагається рівень прибутковості, що визначається на підставі показників приватного сектору.

Згідно з даними Південно-Східного МТВ, КП «Запоріжремсервіс» надає послугу загальносуспільного інтересу, що передбачає відшкодування з місцевого бюджету м. Запоріжжя, а саме аварійно-технічне обслуговування

систем інженерного обладнання будівель. Інші КП та органи місцевого самоврядування повідомили, що відшкодування за надання послуг загальносупільного інтересу КП не передбачалося, або КП не надавало послуги загальносупільного інтересу.

Перехресне субсидіювання надання послуг загальносупільного інтересу за рахунок прибутку від інших видів діяльності, як правило, не відбувається. Виявлено поодинокий випадок перехресне субсидювання надання послуг загальносупільного інтересу за рахунок прибутку від інших видів діяльності.

Лише в поодиноких випадках в комунальних підприємствах, що надають послуги з управління багатоквартирними будинками, створено наглядові ради: з числа досліджених підприємств такі органи контролю за діяльністю створено лише у 3.

Комунальні підприємства, які діють на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками як правило не є учасниками загальнодержавних та регіональних програм, міжнародних проектів, стабілізаційних фондів за відповідними напрямками господарської діяльності. Серед обстежених КП лише 1 було учасником регіональної програми фінансової підтримки комунальних підприємств та 2 – учасниками регіональної програми розвитку.

Згідно з даними Східного, Західного та Південно-Західного міжобласних територіальних відділень окремі комунальні підприємства, що діють у зазначених регіонах (відповідно Харківська, Сумська, Полтавська, Донецька, Луганська області; Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, рівненська області; Вінницька, Хмельницька, Тернопільська, Чернівецька області) на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками, отримали в 2019 р. дотації та субсидії з місцевих бюджетів у розмірі 59110 тис. грн та податкові пільги у розмірі 220,7 тис. грн.

Згідно з інформацією Північного МТВ в регіоні (Київська, Житомирська, Черкаська, Чернігівська області, м. Київ) кошти з державного та місцевого бюджетів на покриття збитків, утворених внаслідок застосування тарифів,

нижчих за фактичні витрати, для 20 відсотків комунальних підприємств, що діють на ринках послуг з управління багатоквартирними будинками. Відповідно до даних Південного МТВ у 2018 році у регіоні (Одеська, Миколаївська, Херсонська області) кошти з державного та місцевого бюджетів виділялися КП, що діють на ринках послуг УББ, зокрема:

- на покриття збитків, утворених внаслідок застосування тарифів, нижчих за фактичні витрати;
- на погашення боргів, зокрема по заробітній платі;
- на судові витрати у зв'язку з невиконанням договірних зобов'язань чи порушеннями законодавства;
- на відновлення транспортного парку для надання послуг.

За інформацією Південно-Східного МТВ у відповідному регіоні (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області) комунальним підприємствам, що діють на ринках послуг УББ, у 2018 р. кошти з державного та місцевих бюджетів не виділялися.

Проведене дослідження виявило наявність у комунальних підприємств певних переваг у господарській діяльності, а саме, практично у всіх регіонах мали місце випадки з надання пільг із сплати земельного податку в розмірі 100 % податкового зобов'язання за рік відповідно до пункту 284.1 статті 284 Податкового кодексу України, хоча, відповідна норма Податкового кодексу не передбачає звільнення від земельного податку саме комунальних підприємств. Інші привілеї та преференції під час здійснення певних видів господарської діяльності в досліджуваних підприємств не виявлені.

Досліджені комунальні підприємства, до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час проведення публічних закупівель не притягувалися. Мали місце поодинокі скарги у зв'язку з участю зазначених комунальних підприємств у закупівлях за публічні кошти: 1 в Київській області та 2 – у Вінницькій області.

Найвагомішими проблемами, які перешкоджають розвитку конкуренції на ринку послуг з управління багатоквартирними будинками є:

- інвестиційна непривабливість у зв'язку із високим рівнем дебіторської заборгованості, збитковою діяльністю та відсутністю коштів для технічного , розроблення та реалізації нових моделей функціонування житло-комунального господарства потребує підтримки на державному рівні пропозицій з реформування та розвитку галузі, створення конкурентного середовища, підвищення інвестиційної привабливості галузі;

- нестача фінансових ресурсів, що призводить до критичного стану основних фондів, недосконала тарифна політики зумовила постійно зростаючу збитковість підприємств.

Висновки:

Комунальні підприємства, що надають послуги з управління багатоквартирними будинками діють на потенційно конкурентних ринках, для яких внаслідок конкурсних процедур відбору управителя багатоквартирним будинком притаманна конкуренція за ринок (змагання суб'єктів господарювання за споживача відбувається до вступу на ринок та з метою досягнення такого вступу).

Адміністративні бар'єри вступу на ці ринки відсутні; економічними бар'єрами є високий рівень дебіторської заборгованості, зумовила постійно зростаюча збитковість підприємств унаслідок недосконалої тарифної політики.

Присутність комунальних підприємств на зазначених ринках у регіональному розрізі є дуже нерівномірною: на Київ та Київську область припадає дві третини всіх комунальних підприємств, що діють в Україні на ринках послуг з УББ.

Наділення комунальних підприємств функціями органів адміністративно-господарського управління та контролю на зазначених ринках має поодинокий характер.

Перехресне субсидіювання надання послуг загальносупільного інтересу за рахунок прибутку від інших видів діяльності, як правило, не відбувається,

за винятком поодиноких випадків перехресного субсидування послуг загальносупільного інтересу за рахунок прибутку від інших видів діяльності.

В цілому господарська діяльність КП на ринку послуг з управління багатоквартирними будинками забезпечувала позитивну додану вартість, разом із тим, усі обстежені КП зазначили, що від них не вимагається рівень прибутковості, який визначався би на підставі показників приватного сектору. У більшості областей комунальні підприємства, що надають послуги УББ, отримують дотації та субсидії з місцевих бюджетів, зокрема, на покриття збитків, утворених внаслідок застосування тарифів, нижчих за фактичні витрати; на погашення боргів по заробітній платі; на судові витрати у зв'язку з невиконанням договірних зобов'язань чи порушеннями законодавства. Поширеною є практика звільнення комунальних підприємств, у тому числі тих, що надають послуги УББ, від земельного податку.

3.3. Дослідження впливу комунальних підприємств на конкуренцію на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води

Згідно з даними проведеного дослідження станом на 01.01.2019 р. в Україні діяльність з надання послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води здійснювали 477 комунальних підприємств.

Кількість комунальних підприємств, що здійснювали діяльність на зазначених ринках в розрізі регіонів, істотно відрізнялася. Найбільша кількість припадала на м. Київ та Київську область – 220 комунальних підприємств (46 відс. загальної кількості). Водночас, у 10 областях зазначені послуги надавали менше ніж 10 комунальних підприємств, а у Закарпатській області взагалі були відсутні суб'єкти господарювання комунальної форми власності, які здійснюють діяльність на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води (див. таблицю 6).

Таблиця 6

Область	Кількість КП, що надавали послуги з централізованого опалення та гарячого водопостачання
Вінницька	5
Волинська	4
Дніпропетровська	13
Донецька	15
Житомирська	33
Закарпатська	0
Запорізька	10
Івано-Франківська	2
Київська та м. Київ	220
Кіровоградська	9
Луганська	8
Львівська	21
Миколаївська	4
Одеська	11
Полтавська	6
Рівненська	18
Сумська	18
Тернопільська	2
Харківська	12
Херсонська	6
Хмельницька	18
Черкаська	18
Чернівецька	6
Чернігівська	18
Всього	477

Протягом досліджуваного періоду КП здійснювалися наступні види діяльності, зокрема: виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та надання послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води (основний), а також й інші, до прикладу, технічне обслуговування та ремонт внутрішньобудинкових мереж централізованого опалення та гарячого водопостачання, видача технічних умов на підключення до мереж тепlopостачання тощо.

Основним видом діяльності опитаних КП за класифікацією видів економічної діяльності є: 35.30-постачання пари; гарячої води та кондиціонованого повітря.

Законом України «Про природні монополії» ринок транспортування теплової енергії віднесений до сфери діяльності природної монополії, виробництво та постачання теплової енергії – до суміжних ринків.

Частиною 4 статті 19 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» визначено, що виконавцем послуг з централізованого опалення та послуг з централізованого постачання гарячої води для об'єктів усіх форм власності є суб'єкт господарювання з постачання теплової енергії (тепlopостачальна організація) (у редакції до 01.05.2019).

Протягом досліджуваного періоду КП поєднували функції з виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, та одночасно були виконавцями послуг з централізованого опалення та послуг з централізованого постачання гарячої води.

Послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води за споживчими властивостями, умовами використання, технічними, експлуатаційними властивостями і характеристиками тощо не мали товарів замінників.

Характерною особливістю взаємодії попиту і пропозиції на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води є неможливість переміщення попиту географічно, оскільки необхідною умовою отримання зазначених послуг є приєднання теплоспоживаючих установок

споживачів теплової енергії до внутрішньобудинкових теплових мереж, які в свою чергу приєднані до магістральних та місцевих (розподільчих) теплових мереж, які експлуатувалися КП. За межами цих теплових мереж та обладнання (котельні), користування послугою, що надається підприємством, є неможливим.

Отже, внаслідок технологічних особливостей ринки послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води є монополізованими, конкуренція на них відсутня.

При цьому, кожне КП здійснює діяльність на ринку послуг в межах певної територіальної одиниці, де розташовані мережі, що перебувають у власності та/або користуванні такого КП.

КП визначені виконавцями послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води у територіальних межах відповідних населених пунктів та протягом 2018 року займали монопольне (домінуюче) становище на відповідних ринках (крім Чернівецької області, де послуги з постачання гарячої води не надаються).

За результатами дослідження встановлено, що приватні суб'єкти господарювання можуть діяти на ринках послуг з централізованого опалення та послуг з централізованого постачання гарячої води, однак для них вступ на ці ринки ускладнений адміністративними, економічними та організаційними обмеженнями, пов'язаними з необхідністю отримання дозвільних документів, наявністю об'єктів теплопостачання, включаючи мережі, споруди, устаткування (пристрої) для надання відповідних послуг. Отже вступ нових суб'єктів на ці ринки вимагає значних фінансових вкладень. Також технічні особливості та регульовані тарифи на послуги заважають входженню на ринок. Ринки вказаних послуг є непривабливими для суб'єктів господарювання приватної форми власності, оскільки тарифи на ці послуги є регульованими, встановлюються та запроваджуються з відставанням у часі, їх економічна обґрунтованість не забезпечується через відсутність гнучких

нормативних актів, які встановлюють правила їх розрахунку та введення в дію.

Аналіз зазначених ринків показав наявність певних організаційних та економічних бар'єрів, що перешкоджають вступу суб'єктів господарювання на досліджувані ринки, зокрема:

- адміністративні бар'єри, що полягають у необхідності одержання дозвільних документів (дозволів, ліцензій тощо);
- економічні бар'єри – значні капіталовкладення (придбання необхідного обладнання, утримання персоналу відповідної кваліфікації, тощо).

Отже, наявність значних бар'єрів обумовлює недоцільність входження на ці ринки нових суб'єктів господарювання приватної форми власності.

На ринку послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води діють переважно суб'єкти господарювання комунальної форми власності, які територіально розташовані в населених пунктах. Разом із тим, за інформацією Північного та Південного МОТВ, у досліджуваній період на зазначених ринках діяли також суб'єкти господарювання приватної форми власності. Так, у територіальних межах м. Черкаси на ринку послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води діяли як КП теплових мереж «Черкаситеплокомуненерго», так і приватний суб'єкт господарювання Черкаська ТЕЦ ПраТ «Черкаське хімволокно». Головною умовою здійснення підприємствами усіх форм власності господарської діяльності на зазначених ринках є отримання відповідних ліцензій, дозволів на право здійснення такої діяльності.

Досліджувані КП, що надають послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води, не поєднували у своїй діяльності владно-управлінських та господарських функцій. Так, підприємствам не надавалися функції щодо встановлення правил здійснення господарської діяльності та контролю за їх виконанням (правовстановлюючі функції). КП не

були наділені повноваженнями щодо допуску суб'єктів господарювання на ринки у сфері теплопостачання (владно-управлінські повноваження). Коштів з бюджету або від інших суб'єктів господарювання у зв'язку з виконанням вищезазначених функцій, КП не отримували. Підприємства не надавали платні послуги, пов'язані з виконанням функцій держави. Підприємствам не надавалися права самостійно встановлювати тарифи на послуги, пов'язані з виконанням функцій держави. Розподіл та використання доходу від надання платних послуг, пов'язаних з виконанням функцій держави не здійснювався, у зв'язку з його відсутністю.

У ході дослідження з'ясовано, що КП здійснювали бухгалтерський облік доходів та витрат лише для комерційної діяльності (Південно-східне, Східного, Південно-західний, Південний). Некомерційна господарська діяльність підприємствами не здійснювалася.

Водночас, за інформацією 5 КП із 11 у Північному регіоні окремий бухгалтерський облік для комерційної та некомерційної діяльності не ведеться.

Системи внутрішнього контролю впроваджено для КП у Західному регіоні, для 2 КП з 11 опитаних КП у Східному регіоні, для 1 КП із 3 опитаних КП у Південно-східному регіоні. Функції та повноваження таких підрозділів визначені Положеннями про відділ. Так, за інформацією Концерну «Міські теплові мережі» (Південно-східний регіон), впроваджено систему внутрішнього контролю за напрямками діяльності, що забезпечується шляхом прийняття локальних нормативних та розпорядчих документів та контролю за їх виконанням.

За інформацією КП у Північному, Південному, Південно-західному регіонах системи внутрішнього контролю не впроваджені.

Згідно з інформацією КП, їх діяльність підлягає зовнішньому контролю уповноваженими органами у порядку, встановленому законодавством. Так, зовнішній контроль КП проводиться відповідними підрозділами міських рад, зокрема через департаменти житлово-комунального господарства та інші

структурні підрозділи на підставі прийняття відповідних рішень, протокольних доручень тощо, аудиторськими фірмами – за рішенням засновників чи керівництва, громадський контроль – через направлення запитів про надання інформації, відповідно до вимог чинного законодавства.

Крім того, у КП передбачена періодична оцінка господарської діяльності, яка полягає у складанні щоквартальних фінансової звітності, яка оприлюднюється на офіційних веб-сайтах підприємств та в засобах масової інформації.

За інформацією КП передбачена періодична оцінка господарської діяльності, яка полягає у складанні щомісячної/щоквартальної фінансової звітності. Про результати фінансово-господарської діяльності КП звітують засновникам. Звіти річні, щоквартальні фінансові звіти, звіти про виконання фінансового плану підлягають оприлюдненню на офіційних веб-сайтах підприємств, а також на веб-порталі відкритих даних населених пунктів та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Фінансові звіти про результати діяльності КП оприлюднюються на офіційних веб-сайтах підприємства/засновника та в засобах масової інформації у відповідних населених пунктах.

Господарська діяльність значної кількості опитаних КП у Південно-західному, Південно-східному регіонах протягом досліджуваного періоду не забезпечувала позитивну додану вартість. Причинами цього, на думку КП, є відсутність відшкодування різниці в тарифах, автоматичної зміни тарифів на послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води при зміні вартості палива та електроенергії.

Водночас, для 8 КП із 11 опитаних у Північному регіоні, для 7 КП із 11 опитаних у Східному регіоні господарська діяльність забезпечувала позитивну додану вартість.

Разом з тим, за інформацією КП у Північному, Південно-східного регіонах, їх збитки компенсувались за рахунок фінансової підтримки на покриття збитків від операційної діяльності з місцевих бюджетів.

Разом із тим, усі обстежені КП зазначили, що від них не вимагається рівень прибутковості, що визначається на підставі показників приватного сектору.

Відшкодування КП за надання послуг загальносупільного інтересу протягом досліджуваного року не здійснювалося, окрім 1 КП (КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго») із 9 опитаних КП у Південно-західному регіоні, якому було надано фінансову підтримку (дотації) на покриття збитків від основної діяльності у розмірі 61 100 тис. грн. та поповнення статутного капіталу у розмірі 25 413,0 тис. грн. та 1 КП (КПТМ «Криворіжтепломережа») із 6 опитаних КП у Південно-східному регіоні, якому було надано кошти на покриття пільг та житлових субсидій населенню на оплату послуг теплопостачання у розмірі 327 976,4 тис. грн.

Перехресне субсидування надання КП послуг з теплопостачання за рахунок прибутку від інших видів діяльності не відбувалося.

Усі КП на офіційних сайтах (власних, або сайтах органів місцевого самоврядування) оприлюднюють інформацію відповідно до вимог Господарського кодексу України, Закону України «Про доступ до публічної інформації» та передбачену Законом України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10.12.2015 № 887-VIII, постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30.03.2017 № 464 «Про щорічне забезпечення споживачів ключовою інформацією про послуги у сферах енергетики та комунальних послуг» (в тому числі структура витрат, доходів тощо).

У ході виконання дослідження КП повідомили, що наглядові ради не створювались, окрім у КП «Житомиртеплокомуненерго» Житомирської міської ради (м. Житомир) у Північному регіоні, порядок роботи якої регулюється відповідно до рішення органу місцевого самоврядування.

Проведення аудиторських перевірок щорічної фінансової діяльності підприємств передбачено законодавством. Так, аудиторські перевірки річної фінансової звітності проводилися, зокрема, для 2 КП (КП «ЛМКП «Львівтеплоенерго» та КП «Водотеплосервіс») із 14 опитаних КП у Західному регіоні; для 2 КП (КПТМ «Криворіжтепломережа» та Концерну «Міські теплові мережі») із 3 опитаних КП у Південно-східному регіоні. Звіти, за результатами аудиторських перевірок оприлюднюються на офіційних веб-сайтах КП.

Комунальні підприємства, які діють на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води, як правило здебільшого не є учасниками загальнодержавних та регіональних програм, міжнародних проєктів, стабілізаційних фондів за відповідними напрямками господарської діяльності.

Загальний обсяг таких програм, в яких брали участь комунальні підприємства, у 2018 році склав 169,5 тис. євро, з яких 61,6 відсотка припадали на області східного регіону (Донецька, Луганська, Полтавська, Сумська, Харківська), 6,7 відсотка – західного регіону.

Відомості про виділення коштів за міжнародними, загальнодержавними та регіональними проєктами протягом 2018 року наведена в таблиці 7

Таблиця 7

Найменування регіону	Розмір коштів, тис євро
Північний	4 880
Західний	11 438
Південно-західний	9 431
Південний	39 393
Східний	104 420
Південно-східний	0
Всього	169 562

Кошти з державного та місцевого бюджетів у 2018 році виділялися, зокрема:

- на покриття різниці в тарифах, утвореної внаслідок встановлення економічно-необґрунтованих тарифів для 2 КП із 11 у Північному регіоні; для 6 КП із 14 КП у Західному регіоні, для 5 КП ; для 1 КП із 11 КП у Східному регіоні

- на погашення боргів за спожитий газ для 1 КП із 14 КП опитаних у Західному регіоні, для 1 КП із 9 опитаних КП у Південно-західному регіоні; для 2 із 11 КП опитаних у Східному регіоні;

- на будівництво та реконструкцію мереж теплопостачання виділялися кошти для 5 КП із 11 опитаних у Північному регіоні; для 3 КП із 14 опитаних у Західному регіоні; для 2 КП із 9 опитаних у Південно-західному регіоні; для 3 КП із 11 КП у Східному регіоні;

- на поповнення статуту для 2 КП із 14 опитаних у Західному регіоні, для 5 КП із 11 опитаних у Східному регіоні;

- на придбання лічильників електричної енергії для 1 із 14 у Західному регіоні;

- надано пільг щодо сплати земельного податку для 2 КП із 9 у Південно-західному регіоні, для всіх опитаних КП у Південному регіоні;

Аналіз узагальненої інформації щодо державної підтримки комунальним підприємствам на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води за 2018 рік показав, що діяльність 61 відсотка КП на цих ринках є збитковою і при цьому 79 відсотків зазначених збиткових підприємств отримували державну допомогу.

КП не наділені особливими правами на здійснення господарської діяльності на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води, вони здійснюють діяльність відповідно до статуту підприємства та дозвільних документів.

Проведене дослідження виявило наявність у комунальних підприємств певних переваг у господарській діяльності, а саме, практично у всіх регіонах

мали місце випадки з надання пільг із сплати земельного податку в розмірі 100 відсотків податкового зобов'язання за рік відповідно до пункту 1 статті 284 Податкового кодексу України, хоча, відповідна норма Податкового кодексу не передбачає звільнення від земельного податку саме комунальних підприємств.

Інші привілеї та преференції під час здійснення певних видів господарської діяльності в досліджуваних підприємств стосувалися, за інформацією КП, пільгового оподаткування, а саме: надання пільг на сплату земельного податку, звільнення від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Так, ЛМКП «Львівтеплоенерго» було звільнене від сплати частини чистого прибутку згідно ухвали Львівської міської ради від 25.01.2018 № 2883.

Досліджені комунальні підприємства, до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час проведення публічних закупівель не притягувалися. Мали місце поодинокі скарги у зв'язку з участю зазначених комунальних підприємств у закупівлях за публічні кошти: Уманське КП «Уманьтеплокомуненерго» (2 скарги).

З боку КП вчинялись порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді:

здійснення розрахунку тарифу з порушенням вимог чинного законодавства, а саме включення необґрунтованого розміру рентабельності;

укладання договору про надання відповідної послуги, зміст якого суперечить Типовому договору.

Основними проблемними питаннями на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води є наступні:

- розбіжність у термінах зміни ціни на ресурси та введенням в дію тарифів на послуги. Зміна протягом строку дії тарифів вартості окремих складових структури тарифів, з причин, які не залежать від підприємства;
- несвоєчасне відшкодування з державного бюджету різниці в тарифах;

- значний знос основних виробничих засобів та відсутність необхідного обсягу фінансування заходів з їх відновлення, що може призводити до аварій на мережах, тощо;

- несвоєчасні розрахунки абонентів за надані послуги;

- зниження середнього рівня платоспроможності населення за послуги;

Для вирішення проблемних питань доцільні:

- внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України» в частині: субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води та тарифами, що затверджувались державними органами влади чи місцевого самоврядування, та проведення розрахунків по сумах збитків, які виникли за період з 01.01.2016 по 31.12.2020;

- внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 217 в частині виключення із розрахунків коефіцієнту, що враховує рівень розрахунків за спожитий природний газ за минулі періоди. В разі неможливості внесення змін, передбачити у складі граничного нормативу перерахування коштів на поточний рахунок теплопостачального підприємства ($H_{\text{гран}}$) витрат на воду, водовідведення;

- внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження» і відмінити для КП стягнення 10-відсоткового виконавчого збору.

- відмінити або внести зміни до Постанови НКРЕКП № 181, в частині визначення розмірів фонду оплати праці для підприємств теплопостачання в залежності від рівня середньомісячної заробітної плати по промисловості регіону.

Найістотнішими проблемами, які перешкоджають розвитку конкуренції на ринку послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води є:

- наявність монопольного становища існуючих теплопостачальних організацій, які поєднують функції виробництва, транспортування та

постачання теплової енергії, природна монополія, як стан товарного ринку, є перепорою для розвитку конкуренції на ринку теплової енергії та доступу потенційних конкурентів на такі конкурентні ринки, як виробництво та постачання теплової енергії;

- наявність бар'єрів вступу на досліджуваний ринок: адміністративні, економічні та організаційні обмеження, пов'язані із необхідністю отримання дозвільних документів, побудови (модернізації) відповідної інфраструктури, що потребує значних капіталовкладень та тривалого часу;

- відсутність конкуренції на цих ринках внаслідок технологічних особливостей виробництва та надання зазначених послуг: КП, як правило, є єдиними суб'єктами господарювання, що надають послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання гарячої води у конкретному населеному пункті, в межах розташування теплових мереж, які знаходяться у власності та користуванні КП, що обумовлює відсутність у споживачів послуг альтернативи;

- значний вплив держави (зарегульованість), що не дає можливості тепlopостачальним підприємствам покращити фінансово - економічне становище, вирішити проблеми фінансування та залучення інвестицій для модернізації комунальної інфраструктури та покращити якість надання послуг.

Висновки:

Послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води внаслідок технологічних особливостей є монополізованими, конкуренція на них відсутня. Кожне комунальне підприємство здійснює діяльність на ринку послуг в межах певної територіальної одиниці, де розташовані мережі, що перебувають у власності та/або користуванні такого комунального підприємства.

Приватні суб'єкти господарювання можуть діяти на ринках послуг з централізованого опалення та послуг з централізованого постачання гарячої води, однак для них вступ на ці ринки ускладнений адміністративними,

економічними та організаційними обмеженнями, пов'язаними з необхідністю отримання дозвільних документів, наявністю об'єктів теплопостачання, включаючи мережі, споруди, устаткування (пристрої) для надання відповідних послуг. Ринки вказаних послуг є непривабливими для суб'єктів господарювання приватної форми власності, оскільки тарифи на ці послуги є регульованими, встановлюються з відставанням у часі їх запровадження та не є «економічно обґрунтованими» через відсутність гнучких нормативних актів, які встановлюють правила їх розрахунку та введення в дію.

Крім того, незадовільний технічний стан існуючих інженерних мереж теплопостачання та інших основних фондів житлово-комунального господарства потребує значних інвестицій. А однією з основних особливостей фінансування інвестиційних проєктів у сфері житлово-комунального господарства є те, що останні потребують значних обсягів фінансування на початкових етапах, тоді як термін їх окупності є досить тривалим, що також впливає на рівень конкурентності та відкритості ринків.

У зв'язку із цим запровадження обов'язкового погодження створення комунальних підприємств, що діють на ринках послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води не є доцільним.

3.4. Дослідження впливу комунальних підприємств на конкуренцію на ринку робіт з монтажу водопровідних мереж та систем опалення

Відповідно до класифікатора видів економічної діяльності, клас 43.22 «Монтаж водопровідних мереж, систем опалення та кондиціонування» (далі – КВЕД 43.22) включає установлення систем водопроводу, опалення та кондиціонування повітря, у тому числі доповнення, перероблення, техобслуговування та ремонт. Ці роботи не мають замінників. Отже, товарними межами ринку визначено роботи з монтажу водопровідних мереж, систем опалення.

Територіальними (географічними) межами ринку робіт з монтажу водопровідних мереж, систем опалення на підставі дослідження визначено адміністративно-територіальні одиниці відповідних областей.

Існуюча структура ринку робіт з монтажу водопровідних мереж, систем опалення за період з 2019 року по вересень 2020 року була сталою.

Учасниками ринку є суб'єкти господарювання, установчими документами яких передбачено здійснення діяльності з монтажу водопровідних мереж, систем опалення та які мають відповідні адміністративні, технічні та трудові ресурси для виконання таких робіт. Обмежень на можливості здійснення зазначених робіт у зв'язку із формою власності суб'єкта господарювання нормативно-правовими актами не встановлено.

Ринки робіт з монтажу водопровідних мереж, систем опалення мають достатньо значний обсяг і є досить привабливими для суб'єктів господарювання приватної форми власності. Так вибіркового обсяг ринків таких робіт у 19 областях України у 2019 році склав понад 1,7 млрд. грн. (таблиця 8).

Таблиця 8

Область, місто	Обсяг ринку у 2019 р., тис. грн.
Вінницька	75958
Волинська	39612,86
Дніпропетровська	58129,27
Донецька	40766,64
Житомирська	191797,0
Закарпатська	209426
Запорізька	4517,1
Київська	719436,4
Луганська	84063,7
Львівська	43400,51

Миколаївська	7697,98
Одеська	42777,52
Полтавська	696,48
Харківська	41041,71
Херсонська	10162
Хмельницька	39341,6
Черкаська	1799,27
Чернігівська	50732,8
Чернівецька	65887,98
Разом:	1727345

За результатами дослідження виявлено, що в різних регіонах присутність на ринках робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення суб'єктів господарювання різних форм власності, зокрема, комунальних підприємств, є різною.

На ринках у Полтавській, Луганській, Сумській, Волинській, Рівненській, Львівській областях роботи з монтажу водопровідних мереж, систем опалення виконувались виключно комунальними підприємствами.

У Хмельницькій, Тернопільській, Запорізькій, Вінницькій, Чернігівській, Харківській, Одеській, Черкаській областях роботи виконувались як комунальними підприємствами так і суб'єктами господарювання приватної форми власності.

У Миколаївській, Херсонській Закарпатській, Чернівецькій, Дніпропетровській, Донецькій та Кіровоградській областях комунальні підприємства роботи з монтажу водопровідних мереж та систем опалення не виконували. Відповідні роботи виконувалися підприємствами приватної форми власності, в тому числі за договорами, в яких замовниками робіт виступали комунальні підприємства.

Комунальні підприємства, що діють на ринках робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення отримували значні обсяги підтримки за рахунок ресурсів територіальних громад.

Так, у Волинській, Луганській, Полтавській областях, де відповідні роботи виконуються виключно комунальними підприємствами, на їхнє виконання у 2019 р. з бюджетів було виділено 211,78 млн грн або у середньому по області 70,6 млн. грн. Разом із тим, в областях, де відповідні роботи виконуються як комунальними підприємствами, так і приватними суб'єктами господарювання чи виключно суб'єктами господарювання приватної форми власності, середні витрати бюджетних коштів на виконання робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення з розрахунку на 1 область у 2019 р. склали близько 39,5 млн. грн., тобто, в 1,8 разу менше.

Відомості про розмір бюджетних коштів, виділених у 2019 р. на виконання робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення, в областях з різним ступенем присутності на відповідних ринках комунальних підприємств, наведено у таблицях 9, 10 та 11.

Таблиця 9

Бюджетні кошти, виділені у 2019 р. на виконання робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення (області, в яких відповідні роботи виконувалися виключно комунальними підприємствами)

Область, місто	Виділено коштів із бюджету у 2019 р., тис. грн.
Волинська	39612,86
Луганська	166575,7
Полтавська	5591,607
Разом:	211780,2
З розрахунку на 1 область:	70593,2

Таблиця 10

Бюджетні кошти, виділені у 2019 р. на виконання робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення (області, в яких відповідні роботи виконувалися як комунальними підприємствами, так і приватними суб'єктами господарювання)

Область, місто	Виділено коштів із бюджету у 2019 р., тис. грн.
Вінницька	64278,02
Харківська	41041,71
Хмельницька	39341,6
Черкаська	1799,27
Чернігівська	50542,8
Разом:	197003,4
З розрахунку на 1 область:	39400,7

Таблиця 11

Бюджетні кошти, виділені у 2019 р. на виконання робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення (області, в яких відповідні роботи комунальними підприємствами не виконувалися)

Область, місто	Виділено коштів із бюджету у 2019 р., тис. грн.
Дніпропетровська	479,57
Донецька	101513,99
Запорізька	4517,102
Кіровоградська	57649,7
Тернопільська	12033,7
Чернівецька	61285,9
Разом:	237480
З розрахунку на 1 область:	39580

Поширеною формою підтримки комунальних підприємств, що надають послуги з монтажу водопровідних мереж і систем опалення було збільшення їхнього статутного капіталу за рахунок коштів місцевих бюджетів. До прикладу, у Дніпропетровській обл. за період з 2019 по вересень 2020 року КП «Дніпроводоканал» отримало кошти на поповнення статутного фонду, з яких здійснювало фінансування робіт з реконструкції мереж водопостачання, у 2019 р. у розмірі 16434,9 тис. грн. У Тернопільській області статутний капітал КП «Тернопільводоканал» було збільшено за рахунок коштів місцевого бюджету у розмірі 5,0 млн. грн., а крім того отримало в якості поповнення статутного капіталу підприємства активи на загальну суму 8197,3 тис. грн. Водночас, статутний капітал КП «Тернопільміськтеплокомуненерго» протягом 2019 – вересня 2020 років було поповнено за рахунок коштів бюджету м. Тернополя на 87792,7 тис. грн. У Хмельницькій області у 2019 р. за рахунок коштів місцевих бюджетів на 4600,0 тис. грн. збільшено статутний капітал КП «Міськтепловоденергія» (м. Кам'янець-Подільський) та на 2195,3 тис. грн. збільшено статутний капітал КП «Славутське ЖКО» (м. Славута).

На підставі даних проведеного дослідження здійснено порівняльний аналіз розміру коштів, витрачених на рік на послуги з монтажу водопровідних мереж та систем опалення, з розрахунку на 1 особу в областях з різним ступенем присутності на ринках комунальних підприємств.

Такий аналіз виходить із припущення, що користувачами відповідних послуг є практично все міське населення відповідних регіонів і послуги, що надаються кожній особі пов'язані із приблизно однаковими витратами. Отже, розмір витрачених коштів з розрахунку на 1 особу відображає рівень цін на зазначені послуги у випадках, коли виконавцями зазначених робіт є виключно комунальні підприємства, коли вони конкурують з приватними підприємствами, і коли відповідні роботи здійснюють лише приватні підприємства. Результати аналізу наведено в таблицях 12, 13 та 14.

Таблиця 12

Відношення обсягу виконаних робіт з монтажу водопровідних мереж та систем опалення на чисельність населення відповідної області (роботи проводились комунальними підприємствами)

Області	Обсяг ринку, тис. грн	Чисельність міського населення на 01.01.2020 р.	Обсяг ринку на 1 особу, грн.
Волинська	39612,86	539179	73,46
Луганська	84063,696	694500*	121,04
Львівська	43400,507	1534040	28,3

*Розрахункова для неокупованих територій

Середнє значення становить 60,4 грн на 1 особу.

Таблиця 13

Відношення обсягу виконаних робіт з монтажу водопровідних мереж та систем опалення на чисельність населення відповідної області (роботи проводились як комунальними підприємствами так і приватними підприємствами)

Області	Обсяг ринку, тис. грн	Чисельність міського населення на 01.01.2020 р.	Обсяг ринку на 1 особу, грн.
Вінницька	75958	799385	95,0
Харківська	41041,71	2158121	19,02
Хмельницька	39341	720752	54,58
Чернігівська	50542,8	649063	77,87

Середнє значення становить 47,8 грн на 1 особу.

Відношення обсягу виконаних робіт з монтажу водопровідних мереж та систем опалення на чисельність населення відповідної області (роботи проводились приватними підприємствами)

Області	Обсяг ринку, тис. грн	Чисельність міського населення на 01.01.2020 р	Обсяг ринку на 1 особу, грн.
Дніпропетровська	58129,273	2668744	21,78
Донецька	40766,641	1534000*	26,57
Миколаївська	7697,981	768022	10,02
Херсонська	10162	631317	16,1

*Розрахункова для неокупованих територій

Середнє значення становить 20,84 грн на 1 особу.

Отже, найвищий рівень витрат на 1 особу має місце в областях, в яких відповідні роботи виконують лише комунальні підприємства. Він на 20,8 відс. вищий, ніж в областях, в яких поряд із комунальними підприємствами роботи з монтажу водопровідних мереж і систем опалення здійснюють приватні підприємства, та у 2,9 разу вищий, ніж в областях, в яких зазначені роботи виконуються виключно суб'єктами господарювання приватної власності.

Висновки:

1. Роботи з монтажу водопровідних мереж і систем опалення можуть здійснюватися суб'єктами господарювання різних форм власності, у тому числі комунальними підприємствами. Обмежень на можливості здійснення зазначених робіт у зв'язку із формою власності суб'єкта господарювання нормативно-правовими актами не встановлено.

2. Ринки робіт з монтажу водопровідних мереж, систем опалення мають достатньо значний обсяг і є привабливими для суб'єктів господарювання приватної форми власності.

3. За результатами дослідження виявлено, що в різних регіонах суб'єкти господарювання різних форм власності, зокрема, комунальні підприємства, різною мірою репрезентовані на ринках робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення. У 6 областях роботи з монтажу водопровідних мереж, систем опалення виконувались виключно комунальними підприємствами. У 8 областях такі роботи виконувались як комунальними підприємствами так і суб'єктами господарювання приватної форми власності. У 7 областях комунальні підприємства роботи з монтажу водопровідних мереж та систем опалення не виконували, вони виконувалися підприємствами приватної форми власності. При цьому комунальні підприємства виступали як замовники робіт, отже, мали можливість регулювати доступ потенційних конкурентів на ринок, визначати умови здійснення ними відповідної господарської діяльності.

4. Комунальні підприємства, що діють на ринках робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення отримували значні обсяги підтримки за рахунок ресурсів територіальних громад. Поширеною формою підтримки комунальних підприємств, що надають послуги з монтажу водопровідних мереж і систем опалення було збільшення їхнього статутного капіталу за рахунок коштів місцевих бюджетів.

5. Проведений аналіз виявив, що в областях, в яких роботи з монтажу водопровідних мереж і систем опалення виконували лише комунальні підприємства, мав місце найвищий рівень витрат на виконання цих робіт з розрахунку на 1 особу міського населення.

6. Зважаючи на те, що ринки робіт з монтажу водопровідних мереж і систем опалення є відкритим для вступу приватних суб'єктів господарювання, привабливим для них, разом із тим, на практиці комунальні підприємства – учасники зазначених ринків отримують певні переваги в конкуренції, доцільним є запровадження механізмів попередньої оцінки впливу створення та діяльності комунальних підприємств на конкуренцію на зазначених ринках.

3.5. Дослідження впливу комунальних закладів охорони здоров'я, що здійснюють діяльність із загальної медичної практики (первинна медична допомога), на конкуренцію на регіональних ринках медичних послуг

Згідно з класифікатором видів економічної діяльності, код (клас) 86.21 «Загальна медична практика» включає медичне консультування та лікування у сфері загальної медицини, які надають лікарі загального профілю, тобто первинну медичну допомогу населенню.

Відповідно до статті 35-1 Закону «Основи законодавства України про охорону здоров'я», первинна медична допомога - це медична допомога, що передбачає надання консультації, проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів, здійснення профілактичних заходів; направлення відповідно до медичних показань пацієнта, який не потребує екстреної медичної допомоги, для надання йому вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; надання невідкладної медичної допомоги у разі розладу фізичного чи психічного здоров'я пацієнта, який не потребує екстреної, вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги.

З 01.01.2018 введено в дію Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Ним встановлено, що програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами. Функції замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1101 виконує Національна служба здоров'я України (НСЗУ). Діяльність щодо надання первинної медичної

допомоги можуть здійснювати заклади охорони здоров'я будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, в т.ч. комунальні некомерційні підприємства, приватні заклади охорони здоров'я та фізичні особи-підприємці, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та забезпечують на її основі медичне обслуговування населення та які уклали відповідно до законодавства з НСЗУ договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. Медичні послуги з надання первинної медичної допомоги надаються на підставі декларацій про вибір лікаря з надання первинної медичної допомоги, укладених з лікарями відповідних медичних чи лікарями-ФОП та вартість таких послуг компенсується з державного бюджету відповідно до цих декларацій. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 410 затверджено Порядок укладення, зміни та припинення договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій та Типова форма договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій.

Порядком надання первинної медичної допомоги, затвердженим наказом МОЗ від 19.03.2018 № 504, визначено Перелік медичних послуг з надання первинної медичної допомоги, вартість яких компенсується з державного бюджету через НСЗУ, зокрема:

- динамічне спостереження за станом здоров'я пацієнтів із використанням фізикальних, лабораторних та інструментальних досліджень відповідно до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я;
- проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів;
- динамічне спостереження за пацієнтами із діагностованими хронічними захворюваннями (супровід пацієнтів із хронічними захворюваннями та станами), що включає комплекс діагностичних та лікувальних утручань, які передбачені галузевими стандартами;

- надання в межах ПМД невідкладної медичної допомоги у разі розладу фізичного чи психічного здоров'я пацієнтам, якщо такий розлад стався під час прийому пацієнта лікарем з надання ПМД та якщо пацієнт не потребує екстреної, вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги;

- направлення відповідно до медичних показань пацієнтів, які не потребують екстреної медичної допомоги, для надання їм вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; в

- взаємодія з надавачами вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги з метою своєчасного діагностування та забезпечення лікування хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів з урахуванням особливостей стану здоров'я пацієнта;

- проведення обов'язкових медичних втручань щодо пацієнтів з наявними факторами ризику розвитку окремих захворювань;

- проведення профілактичних утручань, що включає: вакцинацію відповідно до вимог календаря профілактичних щеплень; підготовлення та надсилання повідомлень про інфекційне захворювання, харчове, гостре професійне отруєння, незвичайну реакцію на щеплення; проведення епідеміологічних обстежень поодиноких випадків інфекційних хвороб;

- ведення первинної облікової документації, оформлення довідок, листків непрацездатності та направлень для проходження медикосоціальної експертизи, а також лікарських свідоцтв про смерть тощо.

Отже, товарними межами ринку є медичні послуги, пов'язані з наданням первинної медичної допомоги, за договором про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій.

Надання первинної медичної допомоги забезпечують заклади охорони здоров'я та фізичні особи - підприємці, які одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку. Вони є носіями пропозиції на відповідному ринку.

Первинна медична допомога надається під час особистого прийому пацієнта за місцем надання такої допомоги. Лікар з надання первинної медичної допомоги може прийняти рішення про надання окремих послуг допомоги за місцем проживання (перебування) пацієнта або з використанням засобів телекомунікації відповідно до режиму роботи надавача первинної медичної допомоги. Отже, територіальними (географічними) межами ринку медичних послуг, пов'язаних з наданням первинної медичної допомоги, за договором про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій є межі адміністративно-територіальної одиниці державного устрою регіону.

В якості часових меж для дослідження ринків обрано час з моменту введення в дію Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Учасниками регіональних ринків медичних послуг, пов'язаних з наданням первинної медичної допомоги за договорами про медичне обслуговування населення, є три групи суб'єктів господарювання:

- комунальні некомерційні підприємства (КНП),;
- суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи приватної форми власності;
- фізичні особи - підприємці.

Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013 та Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» було запроваджено перехід до оплати діяльності постачальників медичних послуг на основі договірних відносин між постачальником медичних послуг та їх замовником – відповідним розпорядником бюджетних коштів.

За зазначеними договорами розпорядник бюджетних коштів (НСЗУ) діятиме в інтересах пацієнтів як третя сторона-платник, а заклад охорони здоров'я (далі – ЗОЗ) або лікар фізична особа – підприємець, який одержав

ліцензію на здійснення господарської діяльності з медичної практики, виступатимуть як постачальники послуг. Упровадження такої моделі відносин потребувало надання комунальним ЗОЗ управлінської та фінансової автономії. Процедурно автономізація відбувалась шляхом реорганізації, зокрема, перетворення таких ЗОЗ з бюджетних закладів на суб'єктів господарської діяльності – комунальні некомерційні підприємства, з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я». Процес перетворення ЗОЗ із бюджетної установи у комунальне некомерційне підприємство тривав від 3-х місяців, ініціювався рішенням відповідної місцевої ради.

Заклад охорони здоров'я у статусі комунального унітарного некомерційного підприємства має наступні особливості:

- є юридичною особою публічного права, створеною за рішенням засновника (відповідної територіальної громади) в особі відповідної місцевої ради шляхом перетворення відповідного комунального ЗОЗ;
- підприємство здійснює господарську некомерційну діяльність, спрямовану на досягнення соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку;
- основною метою діяльності підприємства є забезпечення медичного обслуговування населення шляхом надання йому медичних послуг в порядку та обсязі, встановлених законодавством;
- підприємство користується закріпленим за ним комунальним майном, що є власністю територіальної громади на праві оперативного управління;
- надає медичні послуги на підставі ліцензії на медичну практику, має право здійснювати лише ті види медичної практики, які дозволені органом ліцензування при видачі ліцензії на медичну практику.

Кількість закладів охорони здоров'я комунальної форми власності (в цілому по Україні), з якими НСЗУ уклала договори про медичне

обслуговування населення за програмою медичних гарантій, в 2018 році становила 538 одиниць, в 2019 році – 1051, в 2020 році – 1104 одиниці, тобто, за два роки зросла більше, ніж удвічі;

Кількість закладів охорони здоров'я приватної форми власності (в цілому по Україні), з якими НСЗУ уклала договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій в 2018 році становила 47 одиниць, в 2019 році – 179 одиниці, а в 2020 році – 213 одиниць, що в 4,5 рази більше, ніж в 2018 році.

Кількість лікарів-ФОП (в цілому по Україні), з якими НСЗУ уклала договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій в 2018 році становила 38, в 2019 році – 250, а в 2020 році – 378, що майже в 10 разів більше, ніж в 2018 році.

Відомості про кількість суб'єктів господарювання – надавачів послуг ПМД різних форм власності у 2018 – 2020 рр. наведено в таблиці 15.

Таблиця 15

Адміністративно - територіальна одиниця	Кількість надавачів послуг ПМД (од.)								
	комунальної форми власності			юридичних осіб приватної власності			лікарів-ФОП		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Вінницька	43	54	54	2	5	7	0	6	13
Волинська	12	28	28	0	3	4	0	5	8
Дніпропетровська	23	67	70	4	19	21	1	14	30
Донецька	28	33	34	1	5	6	1	3	4
Житомирська	26	45	48	2	5	7	2	7	7
Закарпатська	10	21	24	2	8	12	2	19	23
Запорізька	11	50	54	1	10	10	0	9	12
Івано- Франківська	14	47	50	2	9	15	3	16	21

Київська	13	41	43	1	10	11	1	11	17
Кіровоградська	12	27	27	0	1	1	1	5	8
Луганська	4	18	21	1	1	1	0	1	3
Львівська	29	91	95	3	7	11	6	23	34
м. Київ	28	28	29	9	31	33	6	14	19
Миколаївська	13	38	38	1	1	2	2	4	5
Одеська	19	58	64	3	13	16	1	42	52
Полтавська	34	39	41	1	5	7	0	7	17
Рівненська	27	42	43	2	5	8	4	10	21
Сумська	23	48	52	6	13	12	1	9	15
Тернопільська	18	36	37	0	0	2	3	10	12
Харківська	60	72	75	2	5	8	0	11	16
Херсонська	10	30	31	1	3	4	1	4	10
Хмельницька	22	33	33	3	6	9	0	8	14
Черкаська	24	34	37	0	1	2	1	3	6
Чернівецька	19	37	39	0	1	2	0	3	4
Чернігівська	16	34	37	0	2	2	2	6	7

Проведений в розрізі регіонів аналіз кількості учасників ринку у 2020 р. дозволяє виокремити три групи територій залежно від ступеня присутності на місцевих ринках медичних послуг, пов'язаних з наданням первинної медичної допомоги, суб'єктів господарювання різних форм власності:

I група – суб'єкти господарювання приватної власності становлять понад 50 відс.;

II група – суб'єкти господарювання приватної власності становлять від 30 до 50 відс.;

III група – суб'єкти господарювання приватної власності становлять менше 30 відс.

Результати аналізу наведено в таблиці 16.

Таблиця 16

Адміністративно - територіальна одиниця	Комунальних підприємств, %	Суб'єктів господарювання приватної власності, %
I група		
Закарпатська	41	59
м. Київ	36	64
Одеська	48	52
II група		
Волинська	70	30
Дніпропетровська	58	42
Івано-Франківська	58	42
Київська	61	39
Львівська	68	32
Полтавська	63	37
Рівненська	60	40
Сумська	66	34
Херсонська	69	31
Хмельницька	59	41
III група		
Вінницька	73	27
Донецька	77	23
Житомирська	77	23
Запорізька	71	29
Кіровоградська	75	25
Луганська	84	16
Миколаївська	84	16
Тернопільська	73	27
Харківська	76	24

Черкаська	82	18
Чернівецька	87	13
Чернігівська	80	20

У трьох регіонах першої групи (м. Київ, Закарпатська та Одеська області) комунальні підприємства складають менше половини суб'єктів господарювання, що діють на ринках відповідних послуг. У 10 областях другої групи частка суб'єктів господарювання комунальної власності, що діють на місцевих ринках медичних послуг, пов'язаних з наданням первинної медичної допомоги, склала від 58 до 60 відсотків. У 12 областях третьої групи частка комунальних підприємств у загальній кількості учасників ринків медичних послуг, пов'язаних із наданням первинної медичної допомоги, становила від 71 до 87 відсотків.

За 2018 – 2020 роки мала місце незначна кількість відмов заходам охорони здоров'я приватної форми власності та лікарів-ФОП в укладенні договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій: 13, або 2,6 відсотка суб'єктів господарювання приватної форми власності, що розпочали діяльність на відповідних ринках у той саме період. основними причинами відмов в укладанні таких договорів були невідповідність умовам Оголошення про укладення договорів; невідповідність вимогам щодо ліцензії.

НСЗУ у 2018 - 2020 роках укладено договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій щодо надання первинної медичної допомоги на загальну суму:

- в 2018 році – 3 446 709,33 тис. грн.,
- в 2019 році – 16 749 970,57 тис. грн.,
- у 2020 році – 14 534 244, 56 тис. грн.

Розмір коштів, виділених надавачам ПМД за програмою медичних гарантій, з розрахунку на душу населення у регіональному розрізі в 2020 році наведено у таблиці 17.

Таблиця 17

Адміністративно - територіальна одиниця	Суми коштів, виділені надавачам ПМД за програмою медичних гарантій, грн.	
	Всього	На душу населення
І група		
Закарпатська	475883607	379,56
м. Київ	1007636637	339,57
Одеська	805373499	338,78
В середньому по І групі		346,89
ІІ група		
Волинська	419856351	407,07
Дніпропетровська	1176367417	370,32
Івано-Франківська	573321603	419,07
Київська	727989271	408,74
Львівська	1011205347	402,54
Полтавська	549648251	396,29
Рівненська	462748590	401,36
Сумська	422543660	395,55
Херсонська	376806939	366,57
Хмельницька	506018112	403,30
В середньому по ІІ групі		395,08
ІІІ група		
Вінницька	641056526	414,81
Донецька	651976687	357,01*
Житомирська	475883607	393,87
Запорізька	647753414	383,88
Кіровоградська	336566424	360,69

Луганська	230146560	340,66*
Миколаївська	399900588	357,10
Тернопільська	406308141	391,17
Харківська	1006991443	378,79
Черкаська	453397290	380,32
Чернівецька	353384724	391,94
Чернігівська	381354369	384,70
		379,31

* З розрахунку до населення неокупованої частини.

Отже, аналіз не встановлює закономірного зв'язку між ступенем присутності на ринку послуг з надання первинної медичної допомоги комунальних підприємств і підприємств інших форм власності та вартістю відповідних послуг, що відображається у розмірі коштів, виділених надавачам ПМД за програмою медичних гарантій.

При цьому за рахунок Державного бюджету України окремо здійснюється фінансове забезпечення програм громадського здоров'я, заходів боротьби з епідеміями, проведення медико-соціальної експертизи, діяльності, пов'язаної з проведенням судово-медичної та судово-психіатричної експертиз, та інших програм у галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Поряд з цим, органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть фінансувати місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я. Крім того, відповідно до пункту 3 частини першої статті 89 Бюджетного Кодексу України, до видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ та міст належать видатки на охорону здоров'я, зокрема, первинну медичну допомогу (; оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з

первинної медичної допомоги населенню; співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам; місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; місцеві програми громадського здоров'я. зазначені кошти виділяються виключно комунальним підприємствам, створеним на базі комунальних закладів охорони здоров'я. Вибірковий аналіз даних стосовно 8 областей України засвідчив, що додаткові кошти з місцевих бюджетів склали у 2020 р. 35,6 відс. від суми коштів державного бюджету, виділених надавачам ПМД за програмою медичних гарантій (таблиця 18).

Таблиця 18

Область	Розмір коштів (тис. грн.), спрямованих:	
	За програмою медичних гарантій	Додатково з місцевого бюджету
Вінницька	641056,53	45281,58
Запорізька	857058,97	1189153,88
Кіровоградська	336566,42	2013,15
Івано-Франківська	573321,60	12374,48
Тернопільська	406308,14	24981,4
Хмельницька	506018,11	58536,73
Чернігівська	76149,2	6304,4
Чернівецька	353384,72	0
Разом	3749863,69	1338645,62

Однією з проблем ринків медичних послуг з надання первинної медичної допомоги (за договором про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій) є відсутність закріпленого на законодавчому рівні механізму взаємодії та співробітництва суб'єктів господарювання, які діють на цьому ринку. Згідно з чинним законодавством, зокрема, Інструкцією про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, затвердженою наказом МОЗ України від 13.11.2001 № 455, лікар-ФОП, який отримав ліцензію МОЗ України на надання медичних послуг, в якості лікуючого лікаря може видавати листок непрацездатності на строк до п'яти календарних днів з наступним його продовженням (залежно від важкості захворювання) до десяти календарних днів. Подальше продовження строку дії листка непрацездатності можливе лише лікуючим лікарем спільно з завідувачем відділення, а надалі — лікарською консультативною комісією (ЛКК), яку призначає керівник лікувально-профілактичного закладу. Відповідно, лікар-ФОП не може самостійно продовжувати дію листка непрацездатності на строк понад десять днів. Але він може здійснювати це на підставі договору про співпрацю із закладом охорони здоров'я, що надає первинну медичну допомогу, де є відділення, завідувач і можливість сформувати ЛКК. Отже, фактично законодавством лікарям-ФОП надано право бути учасником відповідного ринку, при цьому, при здійсненні діяльності, вони не можуть повністю діяти самостійно, оскільки залежать від інших учасників ринку та органів адміністративно-господарського управління та контролю. За результатами дослідження виявлено, що в Івано-Франківській області 9 закладів охорони здоров'я приватної форми власності (всі наявні) та 17 лікарів-ФОП (з 21), в Рівненській області – 11 лікарів-ФОП (з 21) уклали договори про співпрацю на обслуговування пацієнтів через лікарсько-консультативну комісію уклали договори про співпрацю щодо обслуговування через лікарсько-консультативну комісію пацієнтів, з якими лікарі мають укладені декларації з надання первинної медичної допомоги. Разом із тим, у Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Київській,

Кіровоградській, Львівській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській, Чернівецькій областях зазначені договори не уклалися. Східним відділенням Антимонопольного комітету розпочато розгляд справи за ознаками в діях КНП «Лозівський Центр первинної медико-соціальної допомоги» порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України у вигляді антиконкурентних дій органів адміністративно-господарського управління та контролю. Зазначені дії полягали у відмові від укладання з лікарем-ФОП Т. договору про співпрацю на обслуговування через лікарсько-консультативну комісію пацієнтів, які отримують послуги з надання первинної медичної допомоги на підставі укладеної з цим лікарем-ФОП декларації про вибір лікаря з надання первинної медичної допомоги.

Неврегульованість питання про порядок взаємодії та співробітництва лікарів-ФОП та КП і КНП, що діють на ринках послуг первинної медичної допомоги в частині подовження листків тимчасової непрацездатності на строк понад 10 днів, створює певні передумови для спотворення конкуренції та виникнення односторонніх переваг для комунальних підприємств.

Висновки:

У 2018 – 2020 роках мало місце значне зростання кількості комунальних підприємств, що надають послуги з первинної медичної допомоги на підставі договорів із НСЗУ про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій: з 538 до 1104, тобто, у 2,05 разу. Проте, це збільшення кількості КП є не наслідком створення нових юридичних осіб, а відбулося через перетворення комунальних закладів охорони здоров'я на комунальні підприємства та комунальні некомерційні підприємства в межах реформи охорони здоров'я після введення з 01.01.2018 в дію Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Водночас із зростанням кількості КП/КНП, що діють на ринках первинної медичної допомоги населенню, на цих ринках має місце значне зростання кількості суб'єктів господарювання приватної форми власності, що

надають відповідні послуги: кількість закладів охорони здоров'я приватної форми власності, з якими НСЗУ уклала договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій у 2020 році порівняно з 2018 роком збільшилась у 4 рази, кількість лікарів-ФОП – більше, ніж у 7 разів. У трьох регіонах України кількість суб'єктів господарювання приватної форми власності кількість комунальних підприємств, що діють на відповідних ринках, ще в 10-ти складає від 30 до 42 відсотків.

Разом із тим, наявність на ринках надавачів послуг первинної медичної допомоги приватної форми власності істотно не впливає на рівень витрат споживачів на зазначені послуги: проведений аналіз засвідчив відсутність залежності між розміром коштів, що виділяються надавачам ПМД за програмою медичних гарантій, з розрахунку на душу населення, та присутністю на відповідних ринках медичних закладів приватної форми власності та лікарів-ФОПів: хоча в групі регіонів, де приватні надавачі послуг найбільш присутні, цей рівень є найнижчим, найвищим він є не в групі регіонів, де присутність приватних надавачів послуг є найменшою (менше 30 відсотків), а в групі, де комунальні підприємства складають від 30 до 50 відсотків.

У досліджених регіонах лише комунальні підприємства, що діють на ринках послуг первинної медичної допомоги, отримують додаткове фінансування з місцевих бюджетів. Втім, враховуючи в цілому низький рівень фінансування за програмою медичних гарантій (від 338 до 419 грн на душу населення на рік), воно не може бути обмежене без істотних негативних соціальних наслідків.

Певну нерівність КП, КНП та лікарів-ФОП створює нормативна неврегульованість питання про порядок взаємодії та співробітництва лікарів-ФОП та КП і КНП, що діють на ринках послуг первинної медичної допомоги в частині подовження листків тимчасової непрацездатності на строк понад 10 днів.

В цілому, враховуючи, що створення комунальних підприємств у сфері надання первинної медичної допомоги є складовою реформування сфери охорони здоров'я та відбувається шляхом реорганізації раніше існуючих комунальних закладів охорони здоров'я, соціальну функцію відповідних комунальних підприємств, запровадження спеціальних механізмів погодження з органами АМКУ у випадках перетворення комунальних установ на комунальні підприємства є недоцільним.

3.6. Дослідження впливу комунальних закладів охорони здоров'я, що здійснюють діяльність із надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, на конкуренцію на ринках медичних послуг

Відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», до пакету медичних послуг та ліків, які гарантуються населенню та оплачуються з державного бюджету на основі єдиних національних тарифів, входять послуги та лікарські засоби, пов'язані із наданням:

- первинної медичної допомоги;
- екстреної медичної допомоги;
- вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;
- третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги;
- паліативної медичної допомоги;
- медичної реабілітації;
- медичної допомоги дітям до 16 років;
- медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами.

До початку змін у нормативно-правовій базі у сфері охорони здоров'я, медичне обслуговування населення в межах гарантованого державою обсягу надавалось безкоштовно виключно закладами охорони здоров'я комунальної та державної власності за договорами з розпорядниками бюджетних коштів місцевого рівня. Заклади охорони здоров'я приватної форми власності надавали платні медичні послуги, повна вартість яких сплачувалась

пацієнтами. Зміни законодавства дозволяють закладам охорони здоров'я різних форм власності долучитись до системи охорони здоров'я в межах програми медичних гарантій медичного обслуговування населення.

Статтею 33 Закону України (далі - Закон) визначено, що медична допомога за видами поділяється на екстрену, первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану), паліативну, медичну реабілітацію.

Відповідно до статті 35⁻² «Основ законодавства України про охорону здоров'я» вторинна (спеціалізована) медична допомога - медична допомога, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації (крім лікарів загальної практики - сімейних лікарів) у плановому порядку або в екстрених випадках і передбачає надання консультації, проведення діагностики, лікування, реабілітації та профілактики хвороб, травм, отруєнь, патологічних і фізіологічних (під час вагітності та пологів) станів; направлення пацієнта відповідно до медичних показань для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги з іншої спеціалізації або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги.

Третинна (високоспеціалізована) медична допомога надається відповідно до медичних показань за направленням лікуючого лікаря з надання первинної чи вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги або закладу охорони здоров'я, який забезпечує надання первинної, вторинної (спеціалізованої) чи третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, у тому числі й іншої спеціалізації. Без направлення вторинна та третинна (високоспеціалізована) медична допомога також надається безоплатно відповідно до медичних показань у закладах охорони здоров'я пацієнтам, які перебувають у невідкладному стані.

В межах дослідження було проаналізовано 3 пакети медичних послуг, а саме:

- діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей;

- діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей;
- лікування дорослих та дітей із туберкульозом.

Зазначені пакети було обрано в якості предмета дослідження, виходячи з наступних міркувань:

- вони відзначаються значними обсягами закупівлі послуг;
- послуги стосуються галузей медицини, в яких історично існують вертикальні системи надання послуг;
- послуги можуть надаватись в різних типах лікарняних закладів – багатопрофільних, однопрофільних, спеціалізованих

Товарними межами досліджених ринків визначено медичні послуги з медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій (згідно укладених договорів про медичне обслуговування населення) за напрямками:

- діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей;
- діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей;
- лікування дорослих та дітей із туберкульозом

Територіальними (географічними) межами ринків медичних послуг з медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій (згідно укладених договорів про медичне обслуговування населення) за зазначеними напрямками є межі адміністративно-територіальної одиниці державного устрою – відповідної області.

Учасниками досліджуваних регіональних ринків медичних послуг були:

– з 1 січня 2018 року по 31 березня 2020 року – заклади охорони здоров'я комунальної та державної форми власності, що здійснювали відповідне медичне обслуговування населення за кошти медичних субвенцій.

- з 1 квітня 2020 р. до 31 грудня 2020 року – заклади охорони здоров'я різної форми власності, які уклали відповідні договори на надання досліджуваних послуг із НСЗУ.

До 2018 р. медичне обслуговування населення в Україні здійснювалося комунальними закладами охорони здоров'я за кошти медичної субвенції на підставі договорів про медичне обслуговування населення, укладених з відповідним розпорядником бюджетних коштів місцевого рівня. Можливість залучення до медичного обслуговування населення за бюджетні кошти лікувальних закладів приватної форми власності не передбачалася. Крім того, створення закладу охорони здоров'я приватної форми власності вимагає отримання ліцензії на медичну практику за відповідним напрямом, наявності належним чином обладнаного приміщення та медичного устаткування, штату фахових лікарів та медичного персоналу, а отже потребує значних фінансових інвестицій. З урахуванням зазначеного, в більшості адміністративно-територіальних одиниць України (особливо на рівні районних центрів) медичне обслуговування населення, у тому числі за програмою медичних гарантій, здійснюється виключно комунальними закладами охорони здоров'я.

В межах реформування системи охорони здоров'я в Україні в період 2018-2019 року відбулась масова реорганізація комунальних закладів охорони здоров'я на комунальні некомерційні підприємства, що пояснює значну кількість зареєстрованих у цей період комунальних підприємств, які діють на ринках медичних послуг.

При цьому, якщо на ринках послуг з первинної медичної допомоги з'явилася значна кількість учасників приватної форми власності, вступ на ринки послуг вторинної та третинної допомоги нових суб'єктів господарювання приватної форми власності мав поодинокий характер. За наявними даними з 01.04.2020 до надання медичних послуг за напрямом «діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей» в 4 регіонах України долучились по 1 закладу охорони здоров'я приватної форми власності:

Запорізька область – ТОВ «Багатопрофільна клініка святого Миколая»;

Кіровоградська область – ПП «Лікарня Святого Луки»;

Полтавська область – ТОВ «Медичний лікувально-діагностичний центр «МЕДІОН»,

м. Київ – ТОВ «МЕДИФАСТ».

В решті областей України медичне обслуговування населення за напрямками діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей, діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей, лікування дорослих та дітей із туберкульозом за кошти державного та місцевого бюджетів здійснювалось виключно комунальними закладами охорони здоров'я.

Відповідно до Державної стратегії розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1414-р передбачається реорганізація регіональних протитуберкульозних закладів, що включає злиття всіх протитуберкульозних закладів певної області в єдиний протитуберкульозний заклад, що має статус регіонального фтизіопульмонологічного медичного центру, створений як комунальне некомерційне підприємство, що надає і координує протитуберкульозну медичну допомогу населенню в області. У зв'язку із цим у 2020 р. відмовлено в укладенні договору на надання вторинної та третинної медичної допомоги за напрямом лікування дорослих і дітей із туберкульозом. Крім того, у зв'язку з невідповідністю вимогам НСЗУ відмовлено в укладенні договорів на надання вторинної та третинної медичної допомоги за напрямом діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей 9 комунальним підприємствам, за напрямом діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей – 2 комунальним підприємствам.

Відомості про кількість відмов в укладенні договорів на надання вторинної медичної допомоги за зазначеними вище напрямками в розрізі регіонів у 2019 та 2020 рр. наведено у таблиці 19.

Таблиця 19

Область	Відмовлено в укладенні договору з НСЗУ за напрямками		
	лікування дорослих та дітей із туберкульозом	діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей	діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей
Вінницька	11		
Волинська	11		
Дніпропетровська	25	1	
Донецька	7		
Житомирська	18	1	
Закарпатська	12		
Запорізька	11	1	
Івано-Франківська	8		
М. Київ	2		
Київська	22		
Кіровоградська	10	1	1
Луганська	11		
Львівська	13		
Миколаївська	7		
Одеська	16		
Полтавська	11		
Рівненська	18	2	
Сумська	8		
Тернопільська	7	1	
Харківська	19		
Херсонська	10		
Хмельницька	22		
Черкаська	14	1	1

Чернівецька	5		
Чернігівська	4	1	
Всього	302	9	2

Всього станом на 31.12.2020 діяло 197 надавачів медичних послуг за зазначеними напрямками, з них 193 – комунальні підприємства (98 відс). Кількість надавачів послуг вторинної медичної допомоги за напрямками напрямками діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей, діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей, лікування дорослих та дітей із туберкульозом наведено у таблиці 20.

Таблиця 20

Область	Кількість закладів охорони здоров'я, що надавали спеціалізовані послуги з: (станом на 31.12.2020)		
	лікування дорослих та дітей із туберкульозом	діагностика та хіміотерапевтичне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей	діагностика та радіологічне лікування онкологічних захворювань у дорослих та дітей
Вінницька	1	3	1
Волинська	1	4	1
Дніпропетровська	3	7	3
Донецька	2	4	2
Житомирська	5	1	1
Закарпатська	1	5	1
Запорізька	1	7	4
Івано-Франківська	6	4	1
М. Київ	5	6	1
Київська	3	4	2
Кіровоградська	2	4	1
Луганська	1	4	1

Львівська	1	7	3
Миколаївська	1	3	1
Одеська	1	4	1
Полтавська	1	6	1
Рівненська	1	3	1
Сумська	1	3	1
Тернопільська	1	5	1
Харківська	9	9	1
Херсонська	1	4	1
Хмельницька	1	7	1
Черкаська	1	1	1
Чернівецька	1	3	1
Чернігівська	1	3	1
	52	111	34

Висновки:

У зв'язку із зміною моделі фінансування системи охорони здоров'я та переходом до оплати за кількістю наданих медичних послуг на підставі укладеного між НСЗУ та закладом охорони здоров'я (незалежно від форми власності), комунальні заклади охорони здоров'я, починаючи з 2018 року реорганізуються в комунальні унітарні неприбуткові підприємства.

Починаючи з 1 квітня 2020 року постачальниками медичних послуг спеціалізованої (вторинної) та високоспеціалізованої (третинної) медичної допомоги в рамках програми державних медичних гарантій можуть бути ліцензії з медичної практики будь-якої форми власності на підставі укладених с НСЗУ договорів. Однак, через високий рівень витрат, пов'язаних із вступом на відповідні ринки, кількість суб'єктів господарювання приватної форми власності, що надають послуги спеціалізованої медичної допомоги за зазначеними напрямками, є незначною (2 відс. загальної кількості). Отже, в Україні у цей час продовжує функціонувати система надання вторинних та

третинних медичних послуг, основними учасниками якої є заклади охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, що споживають переважну більшість ресурсів національної системи охорони здоров'я. Елементи конкуренції між суб'єктами господарювання різних форм власності на відповідних ринках відсутні.

Фінансування комунальних закладів охорони здоров'я, що надають послуги спеціалізованої (вторинної) та високоспеціалізованої (третинної) медицини, здійснюється з різних джерел: державного бюджету (до 01.04.2020 основним джерелом фінансування були кошти медичної субвенції), місцевих бюджетів, інших джерел. Поряд із цим в регіонах України існують обласні програми боротьби з онкологічними захворюваннями та туберкульозом, у межах яких з обласних бюджетів виділяються додаткові кошти, лікарські засоби комунальним закладам охорони здоров'я, що надають вторинну та третинну медичну допомогу.

В цілому, враховуючи, що створення комунальних підприємств у сфері надання вторинної та третинної медичної допомоги є складовою реформування сфери охорони здоров'я, що відбувається шляхом реорганізації раніше існуючих комунальних закладів охорони здоров'я, соціальну функцію відповідних комунальних підприємств, практичну відсутність конкуренції між суб'єктами господарювання на ринках послуг із вторинної та третинної медичної допомоги, запровадження спеціальних механізмів погодження з органами АМКУ у випадках перетворення комунальних установ на комунальні підприємства є недоцільним.

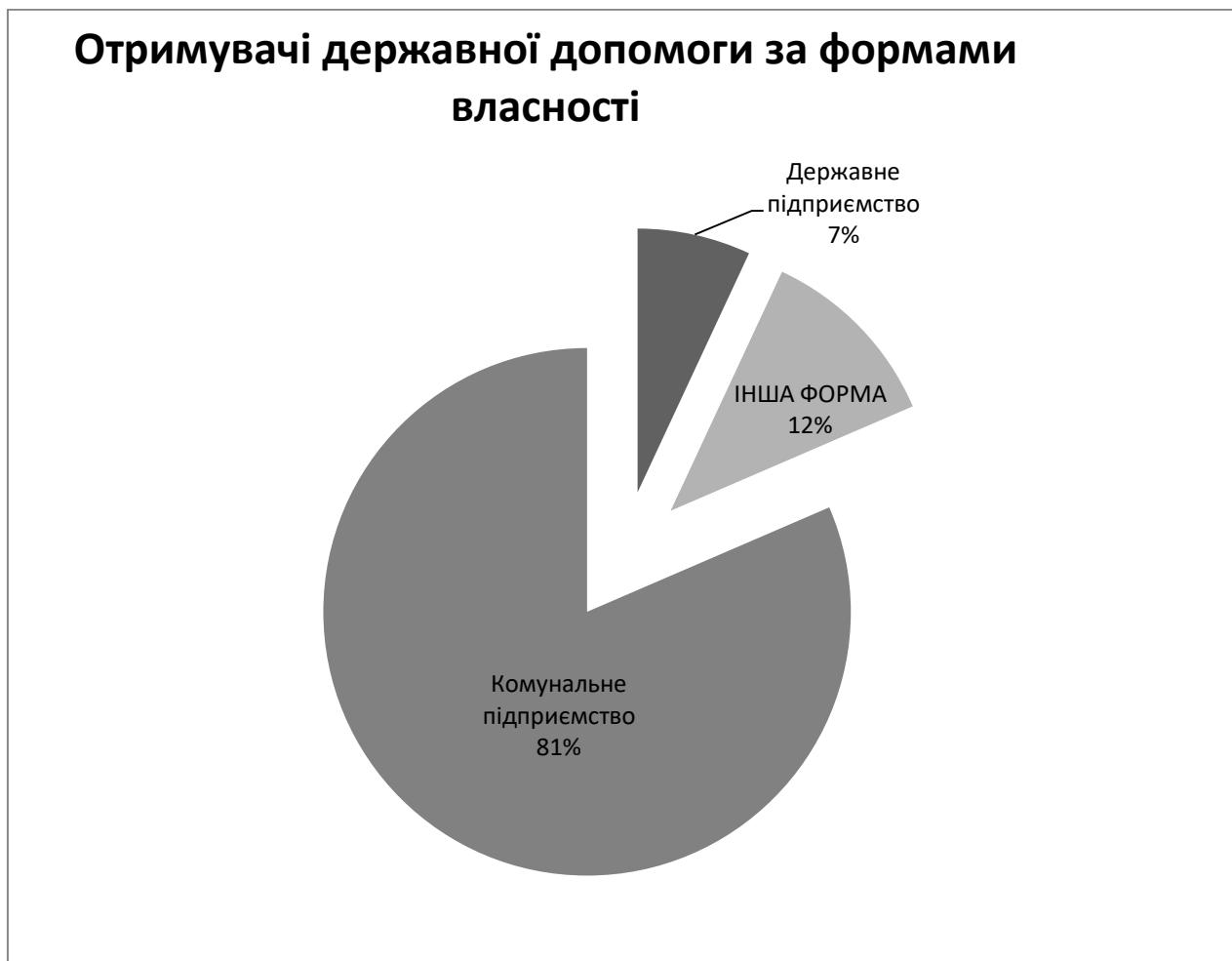
4. ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ДЕРЖАВНИХ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА КОНКУРЕНЦІЮ

Згідно з частиною першою статті 9 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон) надавачі державної допомоги подають повідомлення про нову державну допомогу з пропозиціями щодо підготовки проектів законів, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, внесення змін до умов чинної державної допомоги. Нова державна допомога, що підлягає повідомленню, може бути надана лише після отримання відповідного рішення Уповноваженого органу (частина четверта статті 9 Закону).

Протягом 2020 року Комітетом у сфері державної допомоги прийнято 216 рішень по суті. 176 рішень Комітету стосувалися державної підтримки комунальних підприємств та 15 державних підприємств, 254⁵ рішень було прийнято щодо підтримки приватних підприємств, фізичних осіб-підприємців, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності тощо.

Структуру рішень Комітету стосовно державної допомоги залежно від форми власності отримувачів (у відсотках) наведено на рис.5

Розпорядженням Комітету № 43-рп від 28.12.2015, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.01.2016 за № 141/28271, затверджено Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання (зі змінами) (далі – Порядок). Відповідно до пункту 5 Порядку, надавачі державної допомоги надають Уповноваженому органу інформацію про чинну державну допомогу, зокрема, щодо державної допомоги, стосовно якої Уповноважений орган прийняв рішення про допустимість такої допомоги для конкуренції та строк дії якої ще не завершився, про незначну державну допомогу.



У 2019 році згідно з інформацією надавачів державної допомоги, у відповідних рішеннях Комітету, у 2019 році комунальним підприємствам було надано державної допомоги, визнаної допустимою, на суму 3 433, 34 млн. грн; обсяг наданої незначної державної допомоги склав 432,74 млн. грн.

У 2020 році рішення Комітету як Уповноваженого органу з питань державної допомоги суб'єктам господарювання стосувалися підтримки / державної допомоги комунальним та державним підприємствам (без урахування гарантій) на загальну суму 27 557,49 млн. грн. З них визнано:

державною підтримкою, що не є державною допомогою – 20 643,5 млн. грн;

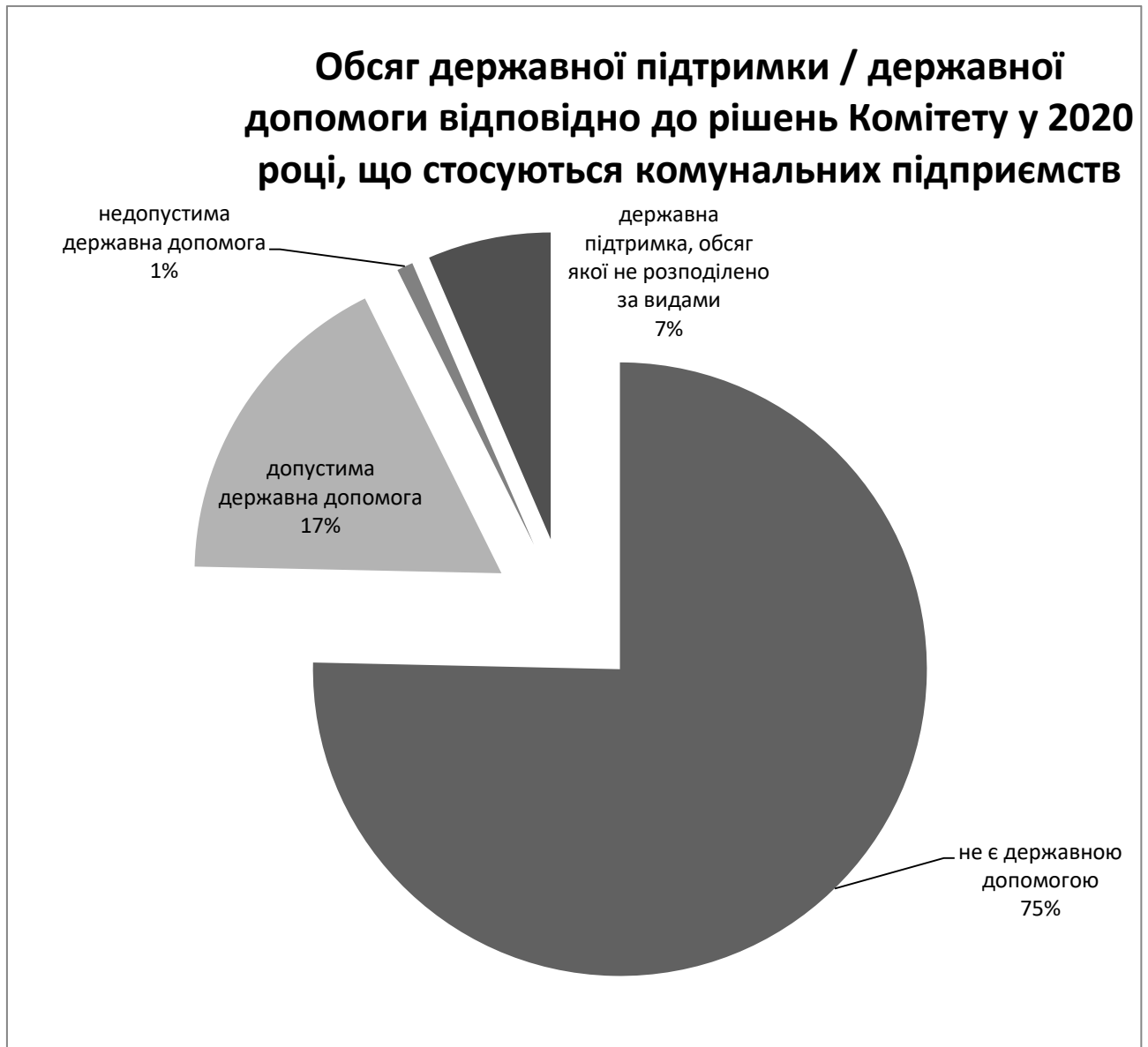
допустимою державною допомогою – 4 853,39 млн. грн;

недопустимою державною допомогою – 232,5 млн. грн;

державною підтримкою, обсяг якої не розподілено за видами –1828,11 млн. грн

Структура державної допомоги комунальним підприємствам, наданої у 2020 році за категоріями у відсотках наведено на рис. 6

Рис.6

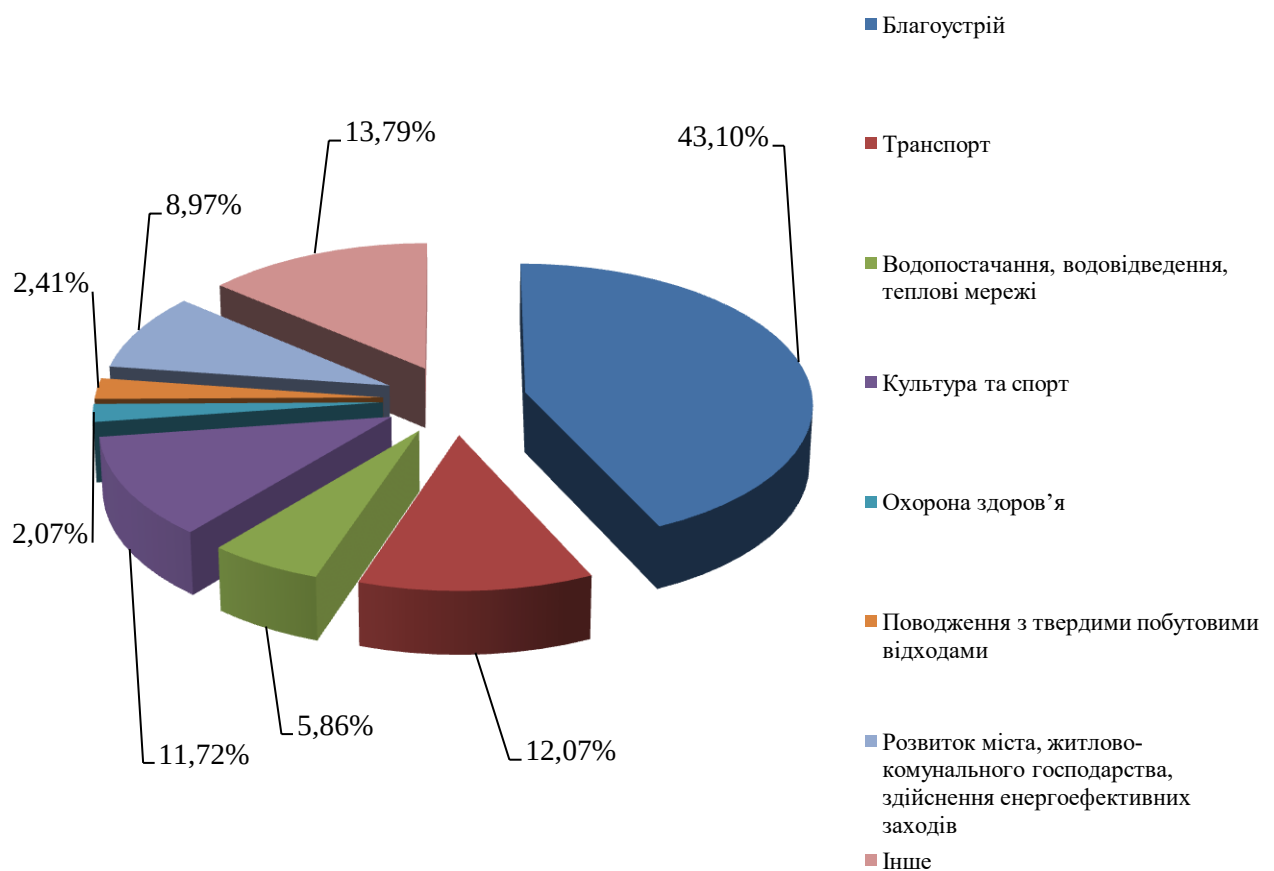


Більшість із 191 рішення Комітету, що стосуються підтримки комунальних та державних підприємств, а саме, 65 рішень, відповідно до класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) відносяться до діяльності у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування (обслуговування будинків та територій, утримання парків, вулично-дорожньої

мережі, мереж зовнішнього освітлення, тощо); інші рішення – транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 36 рішень; будівництво – 21 рішення; мистецтво, спорт, розваги та відпочинок – 13; водопостачання; каналізація, поводження з відходами – 9; охорона здоров'я та надання соціальної допомоги – 8; професійна, наукова та технічна діяльність – 7; постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – 6; інформація та телекомунікації – 5; переробна промисловість – 4; надання інших видів послуг – 2.

Структуру рішень Комітету стосовно державної підтримки комунальних та державних підприємств у 2019 та 2020 роках за видами діяльності у відсотках наведено на рис.7 та 8.

Рис. 7



Структура прийнятих рішень Комітету, що стосуються державної підтримки комунальних та державних підприємств, у 2019 році за сферами діяльності



Структура прийнятих рішень Комітету, що стосуються державної підтримки комунальних та державних підприємств, у 2020 році за сферами діяльності

Щодо проблемних ринків та сфер з точки зору державної допомоги.

Ринки, на яких державна допомога комунальним та державним підприємствам визнана недопустимою через порушення конкурентних процедур:

Виконання функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності.

Відповідно до підпункту 2 пункту «а» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності.

Разом з тим є випадки, коли комунальні підприємства визначаються замовниками без проведення конкурсу всупереч вимогам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внаслідок чого не можуть вважатися належними отримувачами державної допомоги. Зазначене зумовлює прийняття Комітетом рішення про визнання державної допомоги, що надаються цим підприємствам на виконання функції замовника, недопустимою для конкуренції, припинення її надання та повернення (наприклад, рішення Комітету № 645-р від 26.09.2019, № 721-р від 04.11.2019, 742-р від 12.11.2019, № 862-р від 26.12.2019).

Натомість, в електронній системі публічних закупівель України ProZorro є інформація щодо здійснення відповідних закупівель органами місцевого самоврядування робіт зі здійснення виконання функцій служби замовника.

Перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування.

Відповідно до статті 43 Закону України «Про автомобільний транспорт» визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах.

Недотримання зазначеної норми законодавства призвело до прийняття Комітетом рішення № 652-р від 20.11.2018 про визнання недопустимою для конкуренції, припинення та повернення незаконної державної допомоги, що надається Департаментом енергетики, транспорту та зв'язку Вінницької міської ради комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія».

Варто зауважити, що наразі судами трьох інстанцій (зокрема, постановою Верховного Суду України від 31.03.2020 у справі № 640/65/19) встановлено, що рішення Комітету про незаконність та недопустимість державної допомоги комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» (далі – КП «Вінницька транспортна компанія») було прийнято у межах повноважень, відповідно до чинного законодавства, відтак є законним та правомірним. Резюме рішення Комітету № 652-р від 20.11.2018:

1. КП «Вінницька транспортна компанія» є суб'єктом господарювання у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

2. Вибірковість надання підтримки саме для комунального підприємства «Вінницька транспортна компанія» встановлює для нього переваги.

3. Ці переваги спотворюють конкуренцію на ринку перевезення пасажирів.

4. КП «Вінницька транспортна компанія» було визначено перевізником без конкурсу, обов'язковість проведення якого прямо передбачено Законом України «Про автомобільний транспорт».

5. Державну допомогу підприємство отримало до прийняття рішення Комітету.

Отже, державну допомогу, яку Вінницька міськрада надавала КП «Вінницька транспортна компанія» на компенсацію збитків від безкоштовного перевезення громадян у святкові дні у розмірі більше 400 тис. грн, визнано недопустимою, постановлено її припинити та повернути.

Ринки сфери благоустрою

Протягом 2019-2020 років значна кількість прийнятих Комітетом рішень про державну допомогу комунальним та державним підприємствам стосувалися сфери благоустрою (у 2019 р. – 125 рішень; у 2020 р. – 65 рішень).

Як правило, фінансування комунальних підприємств, передбачене у повідомленнях про державну допомогу спрямовувалось на:

- благоустрій населених пунктів;
- утримання та ремонт мереж зовнішнього освітлення;
- утримання та ремонт вулично-дорожньої мережі;
- утримання зелених насаджень;
- утримання та ремонт кладовищ тощо.

Згідно зі статтею 30 Закону України «Про місцеве самоврядування України» до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить: організація благоустрою та здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів.

До об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема, належать території загального користування: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища; інші території загального користування; прибудинкові території.

Законом України «Про благоустрій населених пунктів» визначено, що організацію благоустрою населених пунктів забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до повноважень.

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

- затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою населених пунктів;
- затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;
- 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.

Разом з тим, частиною першою статті 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть утворювати підприємства для утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності; у разі відсутності таких підприємств органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень визначають на конкурсних засадах відповідно до закону балансоутримувачів таких об'єктів; частиною третьою зазначеної статті передбачено, що орган державної влади або орган місцевого самоврядування за поданням підприємства чи балансоутримувача щорічно затверджує заходи з утримання та ремонту об'єкта благоустрою державної або комунальної власності на наступний рік та передбачає кошти на виконання цих заходів. Орган державної влади та орган місцевого самоврядування, підприємство та балансоутримувач несуть відповідальність за виконання затверджених заходів у повному обсязі.

Отже, у разі наявності створених органами державної влади та органами місцевого самоврядування підприємств для утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності законодавством не передбачено визначення на конкурсних засадах підприємств, установ та організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою. Зазначене призводить до надання переваг таким підприємствам, адже вони звільняються від звичайних витрат підприємств, оскільки відповідні органи за поданням таких підприємств затверджують заходи з утримання та ремонту

об'єкта благоустрою та передбачають кошти на виконання цих заходів. Також це призводить до створення перешкод для відкриття сфери благоустрою для учасників інших форм власності, запровадження ринкових відносин у цій сфері та, відповідно, заощадженню ресурсів відповідних бюджетів.

Оцінка Комітетом заходів підтримки на благоустрій здійснюється з урахуванням статті 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», якою передбачено право органів державної влади та органів місцевого самоврядування утворювати підприємства для утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності.

Ринки послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Відповідно до пункту 2 частини другої статті 3 Закону дія цього Закону не поширюється, зокрема, на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг. Перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пунктом 14 частини першої статті 1 Закону послуги, що становлять загальний економічний інтерес, – послуги, пов'язані із задоволенням особливо важливих загальних потреб громадян, що не можуть надаватися на комерційній основі без державної підтримки (далі – ПЗЕІ).

Відповідно до Переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 420, до ПЗЕІ відносяться послуги у сфері:

- функціонування ринку електричної енергії;
- функціонування ринку природного газу;
- надання житлово-комунальних послуг.

Відповідно до статті 264 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), сторони

домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263 (3) або 263 (4) Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Європейського Союзу. Отже, ряд послуг можуть бути віднесені Комітетом до ПЗЕІ, виходячи з норм європейських законодавства та практики.

У своєму рішенні від 24.07.2003 № 280/00 у справі *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* Європейській Суд визнав, що компенсація витрат суб'єкта господарювання, пов'язаних із наданням ПЗЕІ, не є державною допомогою у значенні статті 107 Договору, за умови, що задовольняються чотири сукупних критерії (далі – критерії *Altmark*):

- суб'єкт господарювання має чітко визначені зобов'язання надавати громадські послуги (обслуговувати населення);
- параметри, на підставі яких обчислюється компенсація, є визначеними заздалегідь об'єктивним і прозорим способом;
- компенсація не є надмірною і не перевищує необхідної суми для покриття всіх або частини витрат, яких зазнає суб'єкт господарювання у зв'язку з наданням послуг загального економічного інтересу. Зокрема, компенсація не може перевищувати суму, необхідну для покриття чистої фінансової різниці між понесеними витратами та отриманими доходами підприємства при виконанні зобов'язання надавати відповідні громадські послуги загального інтересу, з урахуванням доходу, який залишається у підприємства, та розумного рівня прибутку;
- якщо суб'єкт господарювання, який виконує зобов'язання щодо надання публічної послуги, не обирається відповідно до процедури публічних закупівель, яка б дозволила відібрати учасника, здатного надавати ці послуги з найменшими витратами для громади, необхідний рівень компенсації

визначається на підставі аналізу витрат, які були б понесені типовим суб'єктом господарювання, добре керованим та належним чином забезпеченим відповідними активами.

Якщо критеріїв Altmark не дотримано, з урахуванням положень 264 та 267 Угоди, для проведення відповідної оцінки застосовуються положення Рішення Комісії 2012/21/EU від 20 грудня 2011 року щодо застосування Статті 106 (2) Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у формі компенсації витрат на надання державних послуг певним суб'єктам господарювання, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу (далі – Рішення Європейської Комісії від 20.12.2011), Рамкове повідомлення Комісії ЄС щодо державної допомоги у формі компенсації за надання публічних послуг (2011) 2012/C 8/03 (далі – Рамкове повідомлення щодо ПЗЕІ).

Згідно з Рішенням Європейської Комісії від 20.12.2011, для того щоб забезпечити дотримання критеріїв, викладених у статті 106 (2) Договору, необхідно встановити більш точні умови, які повинні виконуватися стосовно доручення діяльності послуг загального економічного інтересу. Сума компенсації може бути належним чином розрахована й перевірена, лише якщо зобов'язання державної служби, що покладаються на суб'єктів господарювання, чітко визначені в одному або кількох актах компетентних державних органів у відповідній державі-члені. Форма документа може змінюватися в різних державах-членах, але вона повинна вказувати принаймні відповідні підприємства, точний зміст і тривалість, а в разі необхідності, територію, на якій накладені зобов'язання на державну службу, надані будь-які виняткові або спеціальні права, а також опис механізму компенсації та параметрів для визначення компенсації та уникнення й відшкодування будь-якої можливої надмірної компенсації.

Відповідно до Рішення Європейської Комісії від 20.12.2011, Рамкового повідомлення щодо ПЗЕІ відповідальність за надання ПЗЕІ покладається на виконавців таких послуг відповідним актом, яким встановлено, зокрема:

- зміст та тривалість зобов'язань щодо надання ПЗЕІ (тривалість визначається виходячи з об'єктивних критеріїв, зокрема, періоду амортизації основних засобів, необхідних для надання ПЗЕІ);

- суб'єкт(и) господарювання та, де це можливо, відповідна територія;

- характер будь-яких спеціальних чи ексклюзивних прав, що надаються суб'єкту(ам) господарювання;

- опис механізму компенсації та параметрів для розрахунку, контролю та перегляду компенсації (сума компенсації не повинна перевищувати суму, необхідну для покриття чистих витрат (чистої фінансової різниці) між понесеними при наданні ПЗЕІ витратами та доходами суб'єкта господарювання від надання ПЗЕІ, з урахуванням розумного рівня прибутку. Чисту вартість можна розрахувати як різницю між витратами на надання ПЗЕІ та доходами від їх надання. До витрат, які необхідно враховувати, належать всі витрати, необхідні для надання ПЗЕІ; якщо діяльність суб'єкта господарювання обмежується наданням ПЗЕІ, усі його витрати можуть бути враховані; якщо суб'єкт господарювання також надає інші послуги, необхідно враховувати тільки ті витрати, які пов'язані з наданням ПЗЕІ (у такому випадку необхідне використання параметрів для розподілу витрат і доходів); витрати, пов'язані з інвестиціями, можуть бути взяті до уваги, якщо це необхідно для функціонування служби загального економічного інтересу);

- опис заходів щодо уникнення та повернення будь-якої надмірної компенсації (відповідний орган повинен забезпечувати, щоб компенсація за надання ПЗЕІ відповідала встановленим вище умовам; у разі отримання надмірної компенсації, така компенсація повинна бути повернена, а параметри для розрахунку компенсації повинні бути оновлені на майбутнє. Для контролю за надмірною компенсацією повинні проводитись регулярні перевірки, принаймні кожні три роки протягом виконання зобов'язань).

У ході розгляду Комітетом повідомлень та справ про державну допомогу виявлено відсутність механізмів компенсації та параметрів для розрахунку, контролю та перегляду компенсації (державної допомоги) за ПЗЕІ, що може

спричинити надання державної допомоги на ці послуги у завищеному розмірі. Відсутність таких механізмів зумовила надання Комітетом відповідних зобов'язань надавачам державної допомоги.

Наприклад, рішенням Комітету від 06.05.2020 № 310-р державну допомогу, яка надається комунальному унітарному підприємству «ЕкоВін» на здійснення діяльності, пов'язаної з поводженням із побутовими відходами (крім послуг із вивезення побутових відходів), визнано допустимою державною допомогою відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» за умови виконання Департаментом комунального господарства та благоустрою Вінницької міської ради (надавачем) таких зобов'язань:

1) зобов'язання щодо надання послуг із поводження з побутовими відходами як ПЗЕІ, повинні бути покладені на комунальне унітарне підприємство «ЕкоВін» відповідним нормативно-правовим та/або розпорядчим актом;

2) вказаним нормативно-правовим та/або розпорядчим актом повинні бути чітко визначені:

- зміст та тривалість надання послуг із поводження з побутовими відходами (крім послуг із вивезення побутових відходів);

- характер спеціальних чи виняткових прав, що надаються для надання послуг із поводження з побутовими відходами (крім послуг із вивезення побутових відходів);

- опис механізму компенсації та параметрів для розрахунку й перегляду компенсації за надання послуг із поводження з побутовими відходами (крім послуг із вивезення побутових відходів), враховуючи, що сума компенсації не повинна перевищувати суми, необхідної для покриття чистих витрат (чистої фінансової різниці) між понесеними витратами та отриманими доходами суб'єкта господарювання при наданні вказаних послуг, з урахуванням розумного рівня прибутку; крім того, необхідно врахувати структуру та розмір тарифів, установлених відповідно до законодавства;

- заходи щодо уникнення та повернення компенсації у випадку надання надмірної компенсації.

Також державна допомоги була визнана допустимою за умови виконання подібних зобов'язань у багатьох інших рішеннях Комітету, зокрема, у рішенні Комітету № 465 р від 27.06.2019, № 499-р від 16.07.2019, № 28-р від 16.01.2020.

Встановлення податкових пільг комунальним підприємствам.

Відповідно до статті 4 Закону державна допомога полягає, зокрема, у втратах доходів відповідних бюджетів.

Відповідно до пункту 284.1 статті 284 Податкового кодексу України, зокрема, органи місцевого самоврядування встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території.

При цьому пунктом 30.5 статті 30 Податкового кодексу України передбачено, що податкові пільги, порядок та підстави їх надання встановлюються з урахуванням вимог законодавства України про захист економічної конкуренції виключно цим Кодексом, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, прийнятими відповідно до цього Кодексу.

Отже, встановлення податкових пільг повинно відповідати як Податковому кодексу України, так і Законам України «Про захист економічної конкуренції» та «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Крім того, Господарським кодексом України передбачено, що:

- органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності (частина третя статті 18);

- органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції (частина друга статті 25).

Харківське обласне територіальне відділення Комітету виявило, що звільнення Харківською МР від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, комунальних підприємств, установ та організацій, створених Харківською міською радою в установленому порядку, за об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, які перебувають у власності територіальної громади міста Харкова та передані у їх господарське відання; земельного податку підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Харкова, яке передбачено Рішенням Харківської МР, може призвести до дискримінаційних умов діяльності для інших суб'єктів господарювання, що діють на одному ринку, тобто є конкурентами.

Такі дії Харківської МР містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого абзацом восьмим частини другої статті 15 та пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами, що може привести до спотворення конкуренції на ринку.

Отже, звільнення Харківською МР певної категорії суб'єктів господарювання конкретної форми власності (виключно комунальних підприємств) від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та земельного податку не тільки призводить до дискримінаційних

умов діяльності для інших суб'єктів господарювання (інших форм власності), що діють або можуть діяти на тому самому ринку і є потенційними конкурентами, а ще й здійснено всупереч забороні на таке звільнення, встановленій Господарським кодексом України. Такі дії міської ради не тільки призводять до нерівності платників податку, ставлять учасників ринку в різне конкурентне становище, а й порушують норми чинного законодавства України.

Враховуючи наведене, рішенням Комітету від 16.04.2020 № 243-р недопустимою для конкуренції державною допомогою визнано державну підтримку, яку надає Харківська міська рада суб'єктам господарювання відповідно до рішення Харківської міської ради від 22.02.2017 № 542/17 «Про місцеві податки і збори у місті Харкові» у формі звільнення від сплати:

податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, комунальним підприємствам, установам та організаціям, створеним Харківською міською радою в установленому порядку, за об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, які перебувають у власності територіальної громади міста Харкова та передані у їх господарське відання;

земельного податку підприємствам, установам та організаціям, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Харкова.

Рішенням Комітету від 03.07.2020 № 424-р, зокрема, визнано, що державна підтримка, яку надає Черкаська міська рада відповідно до рішення Черкаської міської ради від 27.06.2019 № 2-4692 «Про встановлення ставок податку та пільг із сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси» суб'єктам господарювання, що здійснюють економічну діяльність, у формі встановлення пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, об'єктам нежитлової нерухомості, які належать до комунальної власності територіальної громади міста Черкаси (в тому числі комунальні підприємства

Черкаської міської ради) є державною допомогою у розумінні Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Отже, надання податкових пільг органами місцевого самоврядування може містити ознаки державної допомоги. При цьому ~~існує ризик, що~~ державна допомога через невідповідність її реалізації законодавству у сфері державної допомоги може бути визнаною Уповноваженим органом незаконною державною допомогою, недопустимою для конкуренції.

Водночас прийняття відповідних рішень про надання податкових пільг суб'єктам господарювання потребують також і аналізу в контексті дотримання статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» на предмет виявлення порушень, визначених у цій статті.

4. ДОТРИМАННЯ ДЕРЖАВНИМИ І КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Проведений аналіз правозастосовної практики органів АМКУ за 2017-2019 рр. засвідчив, що державні та комунальні підприємства, вчиняють порівняно незначну частину порушень законодавства про захист економічної конкуренції: у 2017 році частка порушень, суб'єктами яких були ДП та КП, склала 11,5 відсотка загальної кількості порушень, стосовно яких органами Комітету було прийнято рішення, у 2018 р. – 5,36 відсотка, у 2019 – 3,8 відсотка, у 2020 – 9,41 відсотка, за 6 місяців 2021 – 8,14 відсотка (див. таблиці 21 та 22).

Таблиця 21

Порушень	КП					КП, % від загальної кількості				
	2017	2018	2019	2020	6м 2021	2017	2018	2019	2020	6м 2021
АДОВ	5	2	1	7	0	0,82	0,44	0,22	0,43	0
АУД	2	0	0	26	0	0,64	0	0	1,60	0
ЗМС	223	44	39	101	39	28,05	20,37	14,55	6,22	7,56
НК	0	0	0	1	0	0,00	0	0	0,06	0
інформаційні	16	13	12	9	1	5,37	6,31	3,29	0,55	0,19
Всього	246	59	52	144	40	10,10	4,40	2,50	8,86	7,75

АДОВ – антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно господарського управління та контролю;

АУД – антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання;

ЗМС – зловживання монопольним (домінуючим) становищем суб'єктів господарювання на ринку;

НК – недобросовісна конкуренція;

Інформаційні – порушення порядку подачі інформації на вимоги органів АМКУ.

Таблиця 22

Порушень	ДП					ДП, % від загальної кількості				
	2017	2018	2019	2020	6м 2021	2017	2018	2019	2020	6м 2021
АДОВ	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0	0
АУД	2	3	0	1	2	0,64	0	0	0,06	0,39
ЗМС	12	9	16	4	0	1,51	4,17	5,97	0,25	0
НК	1	0	0	1	0	0,39	0	0	0,06	0
інформаційні	12	1	10	3	0	4,03	0,49	2,74	0,18	0
Всього	27	13	26	9	2	1,40	0,96	1,30	0,55	0,39

Слід зазначити, що комунальними підприємствами за цей час було скоєно у 7 разів більше порушень, ніж державними підприємствами (541 проти 77).

Загалом за 2017 – 2020 та 6 місяців 2021 року відсоток порушень законодавства про захист економічної конкуренції, вчинених КП до загальної кількості порушень становив 6,77, ДП – 0,96.

Найбільш поширеним видом порушень законодавства про захист економічної конкуренції, які вчиняють державні та комунальні підприємства, є зловживання монопольним (домінуючим) становищем. Порушення цього виду, вчинені комунальними підприємствами, склали від 6,22 відсотків (у 2020 році) до 28 відсотків (у 2017 році) загальної кількості порушень зазначеного виду).

Зловживання монопольним (домінуючим) становищем державними підприємствами склали відповідно 1,5 (2017 рік), 4,2 (2018 рік), 6 (2019 рік) та 0,25 (2020 рік) відсотків загальної кількості порушень цього виду.

Наприклад:

Протягом 2015 – 2016 років ДП «Артемсіль», яке займало монопольне (домінуюче) становище на ринках первинної реалізації солі для промислової переробки та солі кухонної, необґрунтовано застосовувало різні ціни для покупців за договорами купівлі-продажу і дилерів за дилерськими

контрактами, а також створювало для покупців перешкоди доступу на ринки своєї продукції. На ДП «Артемсіль» накладено штраф.

ДП «Укрспирт» внаслідок виключного права на оптову торгівлю спиртом в Україні займало монопольне (домінуюче) становище на загальнодержавному ринку оптової реалізації спирту етилового ректифікованого. У 2017 – 2018 роках ДП встановлювало для різних покупців ціни на спирт на різному рівні, без прив'язки до обсягів закупівлі чи інших обґрунтованих критеріїв; безсистемно та непрозоро встановлювало умови надання знижки, безпідставно скасовувало знижки для окремих покупців. На ДП накладено штраф, його зобов'язано усунути причини виникнення порушення.

У період з 02 серпня 2017 року по 15 травня 2018 року КП «Лісове» відмовляло у відновленні послуг водопостачання, укладення договору на послуги з централізованого водопостачання на 2018 рік після проведеної заміни ділянки внутрішньоквартального водопроводу через його незгоду придбати трійник ПП-110 для з'єднання водопровідного вводу з комунальним водопроводом. Крім того, з цих же причин ФОП Галкіну О.В. було відмовлено в укладенні договору на послуги з централізованого водопостачання на 2018 рік. Дії КП «Лісове» визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 1 частини 2 статті 13 та пунктом 2 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку централізованого водопостачання.

На КП «Лісове» накладено штраф у розмірі 31543 грн.

Адміністративна колегія Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України визнала дії Комунального підприємства «Дирекція оздоровчих закладів «Причорномор'є», які полягали у висуванні Підприємством до ТОВ «Еко Транс Миколаїв» під час укладання

договору на надання послуг захоронення твердих побутових відходів та очистку неканалізаційних стоків умов, які не передбачені вимогами чинного законодавства та, зтягування із укладенням договору на надання вказаних послуг, що могло призвести до ущемлення інтересів споживача, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 2 статті 50, частиною першою статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

На Комунальне підприємство «Дирекція оздоровчих закладів «Причорномор'є» накладено штраф у розмірі 68 000 гривень.

КП «Техкомунбуд» (Полтавська область), та КП БРР «Балаклійський Житлокомунсервіс» (Харківська область) та Біловодське ремонтно-експлуатаційне підприємство (Луганська область) є виконавцями послуг із вивезення побутових відходів та займають монопольне становище на відповідних регіональних ринках. Вони включали до розрахунку тарифів завищені розміри адміністративних витрат та рентабельності, витрат зі збуту, що призвело до завищення вартості послуг. Такі дії визнано зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, на комунальні підприємства накладено штраф у загальному розмірі 297 825 грн.

КП «Міськводоканал» Сумської міської ради протягом 2019 та 2020 років займало монопольне становище на ринку послуг із видачі технічних умов на приєднання до мереж централізованого водопостачання та централізованого водовідведення в межах міста Суми.

КП «Міськводоканал» висувало замовникам додаткові вимоги для отримання нових технічних умов. Вони передбачали, зокрема, виконання за власний рахунок робіт, пов'язаних із ремонтом, реконструкцією, заміною зношених основних фондів, хоча витрати на здійснення поточних ремонтів мереж централізованого водопостачання та централізованого водовідведення покриваються за рахунок тарифів на послуги з водопостачання та

водовідведення, а витрати на капітальні ремонти включено до інвестиційної програми. Такі дії визнано зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, на порушника накладено штраф у розмірі 68 тис. грн.

Антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання є нехарактерними для державних та комунальних підприємств: за 2017-2018 рр. було прийнято рішення стосовно 5 таких порушень з боку державних підприємств і 2 – з боку комунальних підприємств, у 2019 р. таких рішень не приймалося, у 2020 році прийнято 26 рішень стосовно узгоджених дій за участю комунальних підприємств та 1 рішення стосовно державного підприємства.

Наприклад

Рішенням адміністративної колегії Вінницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 19.06.2018 № 04-рш визнано дії ДП «Вінницький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ДП «Центр ДЗК» та Подільсько-геодезкартографії порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим п. 1 ст. 50, ч.1 ст. 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції». Відповідачі узгодили умови надання у користування метричних даних, якими підприємства володіють внаслідок виконання робіт із виготовлення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки, земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) між собою та для інших суб'єктів господарювання.

За це порушення, накладено штраф у наступних розмірах:

- на ДП «Вінницький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» - у розмірі 68000 грн.
- на ДП «Центр державного земельного кадастру» - у розмірі 68000 грн.
- на Подільське державне підприємство геодезії, картографії та кадастру» - у розмірі 68000 грн.

Дії 11 державних підприємств, що полягали у встановленні у січні 2015 року і застосуванні протягом періоду часу з січня 2015 року до грудня 2016 року однакової ціни на дрова паливні хвойних, мягколистяних та твердолистяних порід для населення на верхньому складі в межах території Ратнівського, Любомльського, Шацького, Камінь-Каширського, Маневицького, Рожищенського та Ківерцівського районів Волинської області, визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене частиною третьою статті 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних узгоджених дій.

За порушення накладено штраф у розмірі 150000 грн.

З боку комунальних підприємств мали місце поодинокі випадки антиконкурентних дій в якості органів адміністративно-господарського управління та контролю (за 2017-2019 рр – 8 випадків), що складає менше 1 відсотка загальної кількості порушень цього виду.

Наприклад:

КП «Жмеринкакомунсервіс» в частині виконання ним функцій ритуальної служби в межах делегованих повноважень органом місцевого самоврядування – Жмеринською міською радою, що полягали у відмові укладенні договору про надання ритуальних послуг з ФОП Мазуренко Р.П. містили ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних дій органу адміністративно-господарського управління та контролю.

Адміністративною колегією територіального відділення надано рекомендації № 01-рек забезпечити рівні умови доступу для всіх суб'єктів господарювання на ринок ритуальних послуг на території м. Жмеринка.

Рекомендації виконані.

Комунальне підприємство «Ритуальна служба-спеціалізований комбінат комунально-побутового обслуговування» (м. Кропивницький) в частині

виконання ним функцій ритуальної служби в межах делегованих повноважень органом місцевого самоврядування, безпідставно відмовляло в укладенні договорів з окремими суб'єктами господарювання, що призвело до обмеження конкуренції на ринку ритуальних послуг м. Кропивницький.

Адміністративною колегією територіального відділення комунальному підприємству надано рекомендації № 01-11/29-рк/к забезпечити рівні умови доступу для всіх суб'єктів господарювання на ринок ритуальних послуг та відновити кількість суб'єктів господарювання, які здійснювали діяльність на даному товарному ринку. Рекомендації виконані.

У 2017 - 2020 рр. мали місце 1 випадок недобросовісної конкуренції з боку державного підприємства «Харківський Завод Шампанських Вин» та з боку КП «Лисичанський медичний фаховий коледж» (Луганська область).

Державне підприємство «Харківський завод шампанських вин» розміщувало на етикетках алкогольних напоїв шампанське України інформацію: «Напівсолодке», «Брют», Вино ігристе: «Рожеве напівсолодке», «Мускатне рожеве напівсолодке», «Червоне напівсолодке» інформацію «Новий світ. Дім Шампанських Вин засновано у 1878 році князем Левом Голіциним», що вводила в оману.

Адміністративною колегією територіального відділення надано рекомендації № 90-рк/к припинити вищезазначені дії. Рекомендації виконані.

5. ПРОПОЗИЦІЇ

- Необхідне чітке розмежування повноважень держави з регулювання певного ринку та управління державними підприємствами з метою запобігання конфлікту інтересів між регулятором та власником майна.
- Державні та комунальні підприємства не повинні отримувати необґрунтовані переваги порівняно з підприємствами приватної форми власності, що полягають, зокрема, в пріоритетному фінансуванні з державного та місцевих бюджетів, державних фінансово-банківських установ, отриманні ресурсів (сировини, електроенергії, земельних ділянок тощо) за ціною або на умовах, більше сприятливих, ніж для приватних підприємств.
- Забезпечення конкурентного нейтралітету як з боку держави так і з боку місцевих органів влади та самоврядування, тобто підтримання рівності у конкуренції між державними/комунальними комерційними підприємствами та приватним бізнесом.
- Під час прийняття адміністративних рішень щодо створення державних та комунальних підприємств, наділення їх адміністративно-господарськими повноваженнями суб'єкти їх створення (органи влади та органи місцевого самоврядування) повинні враховувати їх вплив на конкуренцію, зокрема приймати такі рішення відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції.
- У випадках, коли державне чи комунальне підприємство у публічних закупівлях виступає в якості організатора торгів або постачальника, необхідно не допускати дискримінацію приватних підприємців як учасників.
- Державі необхідно вживати заходів щодо досягнення ДП такої норми прибутку, яка з урахуванням операційних умов відповідає б нормі прибутку, що отримують конкуруючі підприємства приватної форми власності. Функціонування неефективних державних та комунальних

комерційних підприємств, існування яких забезпечується за рахунок зв'язків з державою, обмежує розвиток приватного бізнесу, залучення приватних інвестицій на відповідні ринки.

- Доцільним є розгляд питання про заборону чи обмеження підтримки за рахунок державних чи муніципальних ресурсів ДП та КП, господарська діяльність яких є систематично збитковою, і які не виконують специфічних соціальних функцій, не надають послуг загальнооекономічного інтересу.
- За можливості, створення ДП та КП для задоволення певних потреб уповноваженого власника (виконання певних робіт, надання послуг) доцільно замінити на здійснення публічних закупівель.
- Доцільно надати рекомендаційні роз'яснення Антимонопольного комітету України щодо підходів до застосування норм частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» щодо критеріїв оцінки впливу на конкуренцію під час погодження рішень пор створення комунальних підприємств.

Голова Комітету

О.ПІЩАНСЬКА